

81

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

DETERMINACIÓN DEL ALCANCE DE LAS
SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL DE
LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL.

294112

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
NANCY CORONA OLVERA

ASESOR:
LIC. JANETT YOLANDA MENDOZA GÁNDARA.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

GRACIAS A DIOS

Por todas las grandes cosas que me has dado, te agradezco infinitamente, porque sin ti no sería nada, gracias por tu inmenso amor.

A MIS PADRES

PAPÁ

Por que gracias a tu trabajo, desvelo y sobre todo, tu amor, veo lograr una de las metas que me inculcaste, siempre seguir adelante.

MAMÁ

Por que con tus consejos he sobresalido, con tu apoyo me he levantado y por tu amor existo. No tengo palabras con que darte todo mi agradecimiento, por darme lo más importante, la vida.

Gracias por la mejor herencia que me han dejado.

A MIS HERMANAS

CLAUDIA

Por la comprensión y apoyo incondicional brindado les doy las gracias, porque ustedes siempre están conmigo, en todos los buenos y malos momentos. Por que son la muestra de la lucha.

LIZETH

A MI ESPOSO

Por todo el amor, comprensión y apoyo brindado a pesar de las vicisitudes, te agradezco por ser parte de esta realidad.

A MI CUÑADO Y SOBRINO

JUAN CARLOS

Por formar parte de esta experiencia y ser de las personas más queridas para mi, por ser integrantes de mi sueño.

IVAN

A MI ESCUELA

Porque tus aulas ante nuestros ojos, tal vez no son las más bellas, ya que por el paso de los años están declinando; pero en ellas encontré el espacio a mi sueño, la oportunidad de hacer mi deseo y lo único que me pides a cambio es emitir con honor y orgullo la voz de una UNIVERSITARIA.

A MI ASESORA

Por ser educada, amable, sencilla, cordial y generosa que siempre estuvo dispuesta para escucharme y orientarme: por ser una excelente investigadora, universitaria, profesionista y primordialmente ser humano GRACIAS.

AL LIC. CARLOS GARCIA

Por ser un amigo el cual confió en mí, me brindó mi primer oportunidad y tuvo la paciencia de transmitirme todos sus conocimientos y me inculcó la ética para seguir creciendo como ser humano.

AL MAGISTRADO

JOSÉ GUERRERO LÁSCARES

Hombre modesto, sencillo y generoso que me brindó una oportunidad, para lograr la ilusión que hoy veo realidad. Gracias por todo.

A MIS SUEGROS

Por ser el árbol de donde se produjo el fruto que adoro en mi vida, los hago partícipes de este sueño que ahora es realidad.

ANITA

Por tener la fortuna de contar con una amiga como tú, que siempre me apoyó incondicionalmente en la elaboración de este trabajo y, me impulsa cada día a seguir adelante.

A MIS AMIGOS

Maribel
Sandra
Mónica
Fabiola
Karina
Luis
Ricardo
Julio

Todos ellos son la muestra de la superación, compromiso y logros, son el ejemplo de la perseverancia, son mi motivación. Gracias porque son muestra de la superación.

ÍNDICE

ÍNDICE.....	1
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO PRIMERO	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	8
1. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN	9
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA	9
3. PROBLEMÁTICA QUE PRESENTA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ACTUAL. ...	13
4. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	14
5. PUNTOS DE VISTA PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	15
CAPÍTULO SEGUNDO	
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.....	18
1. FUNCIÓN DE ESTADO	18
A) Función Legislativa.....	23
1. Criterio formal y material de la función legislativa	24
B) Función Judicial.....	25
1. Criterio formal y material de la función jurisdiccional.....	26
C) Función Ejecutiva.....	27
1. Criterio formal y material de la función ejecutiva (función administrativa).....	28
2. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	29
A) Centralización Administrativa	32
1. Órganos que integran la Administración Pública Centralizada (número y composición). 37	
2. Semejanzas de los Órganos de la Administración Pública Centralizada.	43
B) Desconcentración Administrativa.....	45

1 Características de la Desconcentración.....	48
2.- Modalidades de la Desconcentración Administrativa	49
C) Descentralización Administrativa Federal	52
1 Características de los Organismos Descentralizados.	54
2 Similitudes y diferencias con Organismos Centralizados y Organismos Descentralizados.55	
D) Empresas de Participación Estatal	57
1 Características de la Empresa Pública	59
2. Grados de participación del Estado en las Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles.	
Extinción y liquidación.	60

CAPÍTULO TERCERO

MEDIOS DE DEFENSA DE LOS ADMINISTRADOS FRENTE A LA	
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	62
1. <i>ACTO ADMINISTRATIVO</i>	63
A) Concepto de acto administrativo	64
B) Características del acto administrativo.....	67
C) Clasificación de los actos administrativos	69
D) Elementos del acto administrativo.....	72
2. <i>CONTROL DE LEGALIDAD</i>	77
3. <i>RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA</i>	80
A) Elementos del recurso administrativo.....	83
B) Clasificación del recurso administrativo.....	85
4. <i>LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LEY DE</i>	
<i>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL</i>	86
5. <i>CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</i>	90
6. <i>CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD</i>	94

CAPÍTULO CUARTO

CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ALCANCE DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	98
1. LA INSUFICIENCIA DEL CONTROL ADMINISTRATIVO.....	98
2. SISTEMAS DE CONTROL JURISDICCIONAL.....	100
A) Sistema angloamericano o judicialista.....	101
B) Sistema francés o de los tribunales administrativos.....	102
3. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.....	104
4. EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	114
A) Las partes en el proceso contencioso administrativo.....	115
B) Notificaciones y Términos.....	117
C) Impedimentos, Excusas y Recusaciones.....	118
D) Demanda y Contestación.....	119
E) Medios de Prueba.....	122
F) Suspensión de los actos impugnados.....	123
G) Audiencia de Ley.....	124
H) Terminación del proceso administrativo.....	125
I) Recursos.....	126
5. ALCANCE DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....	129
A) Determinación de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de acuerdo con su Ley.....	132
B) Naturaleza de las sentencias que emite el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	141
C) Alcance de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	148
CONCLUSIONES	156
BIBLIOGRAFÍA	160

LEGISLACIONES 164

OTRAS FUENTES 165

INTRODUCCIÓN

Este trabajo intenta exponer la problemática que presenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal al dictar sentencias, en las cuales se resuelve con un sentido subjetivo y no con un sentido jurídico (de aplicación del derecho); puesto que no se hace un análisis lógico y jurídico del caso concreto. Lo anterior, trae como consecuencia que este H. Tribunal rebase o transgreda la función que únicamente le compete a la administración pública del Distrito Federal, ya que éste al emitir sus sentencias o resoluciones, no sólo ordena a las autoridades administrativas a realizar un acto administrativo o bien dejar de hacerlo; sino que, más aun, ordena a realizarlo y cumplimentarlo bajo ciertas condiciones.

Así el primer capítulo expone qué es lo que se entiende por administración pública, analizando el concepto desde su parte más simple, es decir, el concepto de administración. El segundo capítulo comprende la organización administrativa del Estado, en donde estudiaremos las tres funciones básicas que ostenta (la legislativa, la judicial y la ejecutiva); de manera específica en la segunda parte del mismo capítulo nos encauzaremos a la función administrativa que es la que le compete a la administración pública; lo anterior, con el objeto de poder establecer cuáles son los órganos que

comprenden a ésta, tanto a nivel Federal como del Distrito Federal (en forma general), y así poder definir los actos que estas autoridades emiten. En el capítulo tercero se abrevian las características, clasificación y elementos de los actos que emite la autoridad administrativa, así como ante qué autoridades puede impugnarse cuando éste no reúna los requisitos de legalidad que debe contener todo acto de autoridad (artículo 16 Constitucional); en síntesis se exponen los medios con los que cuenta el gobernado para poder controvertir los actos que emite la autoridad administrativa y que éstos consideran que les causan perjuicio. Finalmente, el último capítulo se dedica a las investigación de los sistemas de control jurisdiccional, donde nos enfocaremos al estudio de los tribunales administrativo en específico al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que es un órgano jurisdiccional facultado para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares habitantes de esta entidad. De dicho Tribunal trataremos de describir su competencia de acuerdo con su ley y expondremos la naturaleza de las sentencias que emite, para así poder concluir cuáles deben ser los alcances de las mismas.

La presentación de este trabajo se hizo con el propósito de mostrar los problemas que presenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal al dictar sentencias en las cuales se rebasa o transgrede la función administrativa (que es propia de la administración pública) y que como

consecuencia de ello, el particular o gobernado acude ante dicho Tribunal conociendo el criterio de subjetividad y proteccionismo que adopta, para así, obtener un fallo casi siempre a su favor.

Estos aspectos son los que se analizarán y expondrán en el presente trabajo. Ya que se considera que el H. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no debe ejercer la función de administración pública; puesto que, no puede exceder o extralimitarse de su función y competencia.

CAPÍTULO PRIMERO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública es una organización que forma parte de la actividad del Estado, depende directamente del Poder Ejecutivo, se caracteriza por el conjunto de órganos centralizados, desconcentrados (a nivel federal, estatal y municipal) y paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las necesidades colectivas, la satisfacción de los intereses colectivos, por medio de la función que desempeña, es decir la función administrativa. La administración pública comprende únicamente una parte de la actividad del Estado, la función o actividad ejecutiva; dado que, el complemento son las funciones desempeñadas por los restantes poderes, el legislativo y el judicial. Así pues, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos marca al Estado las tareas de los distintos órganos públicos federal, local y municipal, a fin de otorgar un interés general por medio de la satisfacción de las necesidades colectivas. En atención a lo citado podemos resumir que la administración pública, es una organización social, compuesta por diversos órganos a los que se les asigna una actividad legalmente determinada, encaminada a realizar los fines del poder público en forma concreta y continua, que tiene por objeto la satisfacción de las necesidades generales.

1. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN

Administrar. (*latín administrare*). Gobernar regir, acción y efecto de administrar.¹ Gobernar. (*latín gubernare*). Administrar, tener el mando político: gobernar un estado.²

Significa en términos generales, obrar para la gestión o el cuidado de determinados intereses, propios o ajenos.³

Actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza, pública o privada, con objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su destino, el bien y satisfacción de la sociedad.⁴

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La administración pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas. En la Época

¹ Diccionario Enciclopédico Pequeño Larousse 2000, pág. 42

² Ibidem, pág. 490.

³ García Maynez Eduardo, **Introducción al Estudio del Derecho**. 36ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 1984. pág. 139.

⁴ De Pina Vara, **Diccionario de Derecho**, 17ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 1991. pág. 59.

Precolombina, los pueblos más avanzados ocupaban el territorio mexicano, contaban con una estructura administrativa, a la que se habría de suponer la *administración colonial*; durante esta época, la administración estaba bajo el imperio del virrey que ejercía el poder a nombre de la Corona Española, además de la función administrativa, funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas. Al lado del virrey, se encontraba la Real Audiencia, que colaboraba con éste en el ejercicio de la función administrativa, además de vigilar y controlar la acción del virrey. A nivel central-peninsular participaban en la administración colonial el rey y sus secretarios, así como el Consejo de Indias. Finalmente existían administraciones locales en dos niveles: a) provincial y distrital en el que comprendían los gobernadores de reinos y provincias, al igual que los corregidores y alcaldes mayores; y, b) local, en el que intervenían los cabildos y sus oficiales. Al finalizar la independencia, el emperador Iturbide organiza la administración pública en cuatro Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores e Internas; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina y Hacienda. Al triunfo de la Revolución Mexicana y bajo el imperio de la Constitución de 1917, el Estado Mexicano adopta un régimen claramente intervencionista y, a través de lo dispuesto por sus artículos 3º, 27 y 123, se compromete a proteger y promover las condiciones de vida de la población. En este esquema constitucional la administración pública, se encuentra encabezada por el Presidente de la República en un rol de gran importancia esencial en la atención de las necesidades sociales. Sobre estas

bases el 31 de diciembre de 1917 se publica la primera Ley de Secretarías de Estado, a la que habrían de suceder las leyes de 1935, 1939, 1946 y la del 23 de diciembre de 1958, que habría de ser derogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En efecto, en México el Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita su ejercicio en el Presidente de la República, quien es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe de la administración pública; así pues, además de la función administrativa, el Ejecutivo desarrolla funciones de gobierno y de Estado. El artículo 90 de la Constitución, precisa que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que para tal efecto expida el Congreso de la Unión, misma que distribuirá los negocios del orden administrativo que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (hoy Gobierno del Distrito Federal, debido a que ya no existen en la estructura de la administración pública federal.); y definirá las bases de creación de las entidades paraestatales. Dicha Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, de esta manera, conforme a las disposiciones legales aplicables, el Ejecutivo Federal se auxilia para cumplir con sus funciones administrativas de las dependencias de la administración centralizada y las entidades paraestatales y por otra parte de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, define las atribuciones de las siguientes dependencias:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Seguridad Pública
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
7. Secretaría de Desarrollo Social.
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
9. Secretaría de Energía.
10. Secretaría de Economía.
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
13. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
14. Secretaría de Educación Pública.
15. Secretaría de Salud.
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
17. Secretaría de la Reforma Agraria.
18. Secretaría de Turismo.
19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

3. PROBLEMÁTICA QUE PRESENTA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ACTUAL.

Para hacer frente a las actividades tales como el avance tecnológico y científico, el progreso, así como el bienestar de la sociedad; el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen de cumplir con los nuevos cometidos, y así es como vemos que desaparecen y surgen Secretarías y departamentos de Estado, o bien nuevas estructuras administrativas que antes eran desconocidas, como la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y el fideicomiso público.

Es así como la Administración Pública moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes (legislativos y judicial) y de las entidades federativas y municipales en un sistema federal. Es conveniente sistematizar la estructura de la Administración Pública, sus relaciones entre sí y con los otros poderes y órganos del Estado y, sobre todo regular con mayor precisión lo que denominan sector descentralizado, constituido por diversos órganos públicos que no tienen una estructura bien definida, así también otro sector importante es el elemento humano (burocracia). El Estado moderno requiere de una administración

pública de mayores proporciones que aplique su acción de manera eficaz a los numerosos, graves y grandes problemas sociales, económicos, políticos de la organización administrativa y que en los países subdesarrollados como el nuestro se denota más su ineficacia. Es por ello, que consideramos que la administración pública en todos sus ámbitos y niveles requiere de un profundo estudio y análisis, dado que no cumple con su objeto efectivamente; así también los administrados debemos de concientizarnos en los problemas que ha originado el deficiente manejo de la administración pública y poner de nuestra parte, para que el órgano administrativo actúe de manera que cumpla con su función, “la satisfacción de necesidades colectivas”.

4. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Maestro Acosta Romero cita que:

“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a)

*elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos".*⁵

También el Maestro Serra Rojas, menciona que:

*"La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades de una Nación".*⁶

5. PUNTOS DE VISTA PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La Administración Pública puede estudiarse desde dos puntos de vista **ORGÁNICO** y desde un punto de vista **FUNCIONAL** o **DINÁMICO**.

Desde el primero de ellos, se le identifica con el Poder Ejecutivo y en general todos los órganos o unidades administrativas que directa o

⁵ Acosta Romero, Miguel. **Derecho Administrativo** Primer Curso. 13ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1997. pág. 270

⁶ Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo** Primer Curso., 16ª. Edición. Editorial Porrúa, México. 1994. pág.79

indirectamente dependen de él. Orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos (actualmente Gobierno del Distrito Federal), Procuraduría General de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos.

La Administración Pública Local está constituida por el Gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales. Pueden señalarse los mismos principios respecto del Municipio en cuanto al Ayuntamiento.

En cuanto al punto de vista funcional, la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso los fines del Estado para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica que logra a través de su enlace y coordinación jerarquizada.

La Administración Pública, para realizar su actividad cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, con el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la Administración Pública.

CAPÍTULO SEGUNDO

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

1. FUNCIÓN DE ESTADO

Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y se consagran en su legislación. Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el Derecho para realizar los fines del Estado.

El concepto de función, constituye la base de este desarrollo: La misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto; proviene de "*fungere*", que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de "*finire*", por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas, la función significará toda actuación

BONNARD nos dice: "*Que las funciones del Estado son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones. Del mismo modo como las*

*personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión, el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir con sus fines”.*⁷

Las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y jurídico en donde se consagran procedimientos en la legislación que necesitan para su realización de las tres funciones esenciales del Estado (Ejecutivo, Legislativa y Judicial), por ejemplo el Estado tiene una importante finalidad educativa que la Constitución establece en los artículos 73 fracción XXV y 3ro., para cumplir con estos preceptos se requiere de leyes apropiadas, de elementos materiales para llevar a cabo sus propósitos y de todos los pormenores que suscite la ejecución de los mismos y la resolución de los conflictos que origine.

La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales para realizar los fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional. El estudio de la teoría de las funciones del Estado requiere como antecedente indispensable del conocimiento, aunque sea en forma general, de la teoría de la división del poder que es donde aquélla deriva. Desde dos puntos de vista puede examinarse esa teoría:

- a) Respecto de las modalidades que impone el máximo ordenamiento jurídico de los órganos del Estado (Constitución).

⁷ Rafael Bielsa. **Derecho Administrativo**. Tomo I, Editorial Roque de Palma Editor. Buenos Aires.1955. Página 151.

- b) Respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

Desde el primer punto de vista, la separación del poder implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de poderes. Cumpliendo con esas exigencias, la Constitución ha establecido para el ejercicio de la soberanía del poder legislativo, el judicial y el ejecutivo, la función que cada uno ha de desempeñar.

Desde el segundo punto de vista, la separación del poder impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes; de tal manera, que el Poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial, y el Poder Ejecutivo, la función administrativa.

- a) La función legislativa, es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. En el estado moderno esta función es la creadora del orden jurídico nacional.
- b) La función administrativa, es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe

ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno, el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un País.

- c) La función jurisdiccional es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho, la superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional.

Los servicios públicos son actividades que se proponen satisfacer las necesidades generales en forma regular y continua. Hay una relación entre las funciones y los servicios públicos, el Estado lleva a cabo la realización de sus fines por medio de las funciones. Propiamente el Estado divide sus funciones, no sus fines (siendo la satisfacción de las necesidades sociales, interés público, armonía social, etc.). Estas funciones se encomiendan a los poderes públicos.

En puridad a cada poder debería corresponder una función específica, es decir, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa, al Poder Ejecutivo la función administrativa, y al Poder Judicial la función jurisdiccional; como ya señalamos con anterioridad; sin embargo, el texto de la Constitución por razones de necesidad orgánica se ha visto obligada a no seguir este criterio; de este modo nos encontramos con que el Poder Legislativo, además de la función legislativa le corresponden, por excepción otras funciones,

por ejemplo las cámaras nombran a su personal, que es un acto administrativo; se erigen en gran jurado, lo cual es un acto jurisdiccional.

En cuanto al Poder Ejecutivo, además de la función administrativa le corresponden otras actividades, como por ejemplo la facultad reglamentaria, que es un acto de naturaleza legislativa; las controversias en materia fiscal, agraria, obrera, que son actos materialmente jurisdiccionales. El Poder Judicial además de ejercer la función jurisdiccional, realiza otros actos no propiamente de esta naturaleza, por ejemplo el nombramiento de su personal mismo que no es un acto jurisdiccional. Esto ha obligado a emplear un método que permite determinar con claridad la naturaleza de las funciones:

1.- El criterio formal considera al acto jurídico tomando en cuenta el órgano que realiza legalmente la función. De este modo todas las funciones que corresponden al Poder Legislativo se encuentran contempladas en el Título Tercero, Capítulo II de la Constitución; y en el Capítulo III las del Poder Ejecutivo y finalmente el Capítulo IV las del Poder Judicial.

En atención a lo que se ha expuesto es necesario destacar, que el criterio formal es insuficiente porque no es adecuado llamar actos legislativos al nombramiento de un empleado, o cuando el Poder Legislativo se erige en jurado, ya que el primero es un acto administrativo y el segundo jurisdiccional. Es por ello que también se atiende al criterio material.

2.- El criterio material es objetivo y prescinde del órgano que realiza la función y considera el acto jurídico y sus elementos naturales o propios.

Con lo anterior se desprende que cada uno de los poderes tiene encomendadas funciones que no siempre coinciden con el nombre que identifica al respectivo poder, en virtud de que realizan, materialmente, función distinta a la que les corresponde de manera primordial; por lo tanto, es útil aplicar ambos criterios (material y formal) para distinguir las funciones respectivas.

A) Función Legislativa

La función legislativa es la función que se encomienda formalmente al Poder Legislativo Federal, que tiene como objeto crear el orden jurídico nacional. El acto típico en el que se manifiesta la función legislativa es la ley, que puede definirse como una manifestación de voluntad que tiene por finalidad producir una situación jurídica general, tanto en materia federal, como en los casos en que el Congreso actúa como legislatura local.

La función legislativa es una actividad estatal, que se realiza bajo el orden jurídico, por medio de ella el Estado dicta disposiciones generales encaminadas a la satisfacción del bien público. Sólo por excepción y por expresa indicación constitucional, pueden los otros poderes realizar actos

materialmente legislativos. Las legislaturas de los Estados, legislan en la esfera de su competencia.

La función legislativa puede ser estudiada formal y materialmente. Esta función es la que normalmente realiza el poder legislativo y es la actividad fundamental del Estado encaminada a la creación de la ley, es decir, los actos reglas que son aquéllos que generan situaciones jurídicas generales.

1. Criterio formal y material de la función legislativa

El criterio formal se refiere al órgano que tiene a su cargo la función constitucional y legalmente encomendada. La función legislativa corresponde formalmente al Poder Legislativo Federal o Local según sea el caso, que es el órgano que normalmente elabora la legislación federal y local, así como las legislaturas de las entidades federativas que expiden leyes ordinarias o comunes de su competencia.

El criterio material es objetivo, es decir, considera la naturaleza del acto jurídico a realizar. Ejemplos. El poder legislativo realiza actos materialmente administrativos (designación de funcionarios revisión de la cuenta pública, sancionar a los legisladores por ausencias); y, actos

jurisdiccionales (la instrucción del juicio político a altos funcionarios, la calificación de la elección del Presidente).

B) Función Judicial

El Estado crea la organización judicial como una necesidad ineludible de orden y armonía y estabilización del orden jurídico, de lo contrario la organización social sería caótica.

La función jurisdiccional corresponde al grupo de actividades del Estado que se manifiesta en su acto fundamental que es la sentencia. La función jurisdiccional resuelve los asuntos controvertidos que se suscitan por la aplicación de las leyes. La expresión jurisdicción viene del latín *jurisdictio*, que significa “decir el derecho”.

La función que se estudia es la que normalmente se confía al Poder Judicial y se define como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada.

También se le denomina “función judicial”, pero el empleo más frecuente es el de “función jurisdiccional”. Algunos autores no están de acuerdo en la primera denominación, porque evoca el criterio formal y la segunda se

refiere a la naturaleza de dicha función. El Poder Judicial es una maquinaria a disposición de los particulares y del Estado. El juez para actuar necesita del requerimiento de las partes. El órgano titular de la función jurisdiccional es ajeno a la cuestión sobre la que se pronuncia.

1. Criterio formal y material de la función jurisdiccional.

Desde este punto de vista formal se alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente para preservar al derecho. La función jurisdiccional llamada también función judicial desde el punto de vista formal, es la actividad que corresponde generalmente al Poder Judicial. Todos estos actos deben considerarse formalmente jurisdiccionales; su propósito es realizar la justicia en el marco que establecen las leyes.

Atendiendo al criterio material, se prescinde del órgano que realiza la función y se detiene en los elementos propios o naturales del acto jurisdiccional. La función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada (solución a un conflicto de intereses). La finalidad del acto jurisdiccional es declarar *imparcialmente* el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia.

Es así que el Poder Judicial realiza actos materialmente legislativos (la emisión de reglamentos de carácter interno); y, actos materialmente administrativos (nombramiento de personal, elaboración del presupuesto de egresos).

C) *Función Ejecutiva*

La función administrativa es la que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, es la actividad del Estado encaminada a la ejecución de las leyes, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo el régimen de policía y control.

La función administrativa es la actividad encausada por el derecho administrativo que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas con la citada función, que corresponden normalmente al Poder Ejecutivo Local o Federal.

El Poder Ejecutivo se integra con todos los órganos a los que se encomienda la función administrativa. La función administrativa consiste en

tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos condición y actos subjetivos que se encaminan a la satisfacción de las necesidades de interés público. El acto por medio del cual se manifiesta la administración pública, de mayor significación y de efectos jurídicos principales, es el acto administrativo.

1. Criterio formal y material de la función ejecutiva (función administrativa).

Desde el punto de vista formal, la función administrativa es la actividad que normalmente realiza el Poder Ejecutivo, es decir, toma en consideración el poder que realiza el acto administrativo. Esta definición es aceptable, atendiendo a los principios establecidos en la Constitución que concentra en dicho poder casi la totalidad de facultades administrativas.

En el artículo 89 Constitucional se señalan las facultades del Poder Ejecutivo Federal. Otros preceptos de la Constitución amplían la esfera de competencia de dicho poder. Formalmente los actos de los órganos administrativos, centralizados y paraestatales, se incluyen en el concepto de función administrativa.

Este criterio es aplicable porque generalmente el desempeño de la función administrativa corresponde al Poder Ejecutivo; sin embargo, existen

excepciones tales como que el Ejecutivo desempeña actos que materialmente son legislativos (expedición de reglamentos); y, actos que materialmente son jurisdiccionales (las funciones que ejerce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, los Tribunales Agrarios, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la substanciación de recursos administrativos).

2. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Es un forma de organización administrativa del Estado. Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin, u obtener un objetivo.

La administración pública, como todo elemento que constituye al Estado, requiere de una organización adecuada, para realizar su actividad o fin de una manera rápida, eficaz y conveniente. Como consecuencia de lo anterior, se han tratado de buscar formas de organización que den como resultado, la satisfacción de las necesidades de un país, de acuerdo al tiempo o época determinada. Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

1. Centralización
2. Desconcentración
3. Descentralización
4. Sociedades mercantiles y empresas de estado

En el campo administrativo sobresalen variantes a estas formas, debido a que no existe con precisión absoluta una definición clara entre ellas.

El derecho mexicano vigente establece las siguientes formas de organización de la administración pública (el artículo 90 Constitucional únicamente utiliza el primer y tercer vocablo).

1. Centralizada
2. Desconcentrada
3. Paraestatal, dividida en: a) Organismos Descentralizados; b) Empresas de Participación Estatal Mayoritaria; c) Empresas de Participación Estatal Minoritaria; y d) Fideicomisos Públicos.

Las formas de organización de la administración pública, no son iguales a las formas de estado y a las formas de gobierno; la primera se refiere a la entidad misma del Estado y, la segunda a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (ejecutivo, legislativo y judicial), sin embargo, las formas

de organización administrativa se refieren exclusivamente a la administración pública, al Poder Ejecutivo y unidades administrativas que dependen de él, directa o indirectamente. En virtud de lo descrito con anterioridad podemos considerar el término de organización administrativa, como la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia o bien de supra-subordinación, para lograr una unidad de acción, dirección y de ejecución, en la actividad propia de la administración, encaminando la consecución de los fines del Estado.

Para abundar en un mejor entendimiento del tema, es necesario tener algunas concepciones muy claras, tales como:

Órgano del Estado, es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado.

Órgano de la Administración Pública o Unidad Administrativa, a diferencia del órgano del Estado, el Órgano de la Administración Pública, es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976), establece dos partes de dicha administración una la central y la otra paraestatal.

En la parte centralizada considera a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos y a la Procuraduría General de la República, esto hasta el año de 1995, que es a partir de esta fecha que ya no existen Departamentos Administrativos, el Distrito Federal a partir de la Reforma en el año de 1993 a los artículos 73 fracción VI y 122 Constitucionales; ya tiene gobierno local.

En el área paraestatal cabe citar que esta palabra aun cuando ya es usada en el artículo 90 Constitucional y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de Empresas Paraestatales, el significado usual de la misma y conforme a los diccionarios, *"es lo que corresponde al Estado o lo que está al lado del Estado"*.

A) Centralización Administrativa

La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de administración pública, se ordenan y acomodan bajo un orden jurídico a partir del Presidente de la República; con el objeto de

unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución. Tiene un régimen de subordinación unitaria, coordinada y directa entre los órganos administrativos al poder central. En esta forma de organización se concentran actividades administrativas en una administración única, jerarquizada y subordinada con procedimientos políticos, administrativos y técnicos.

Esta forma de organización denota unidad en los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe una jerarquía de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo. La relación jerárquica que existe entre cada órgano es en base al orden y grado que guardan entre sí los diversos órganos de la administración pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares de los mismos (personas físicas). Esta relación, es un instrumento jurídico, político y administrativo, que se presenta en todas las formas de organización, la centralizada y las variantes de la paraestatal, según se desprende de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de Empresas Paraestatales; ésta no existe en un ordenamiento determinado, hay que estudiarla a través del análisis de la Constitución, leyes orgánicas y especiales que regulan las actividades de cada unidad administrativa, los Reglamentos Interiores de Trabajo, las circulares, los

decretos y demás disposiciones que regulan las relaciones internas entre los funcionarios, empleados y trabajadores de la administración pública federal.

Así pues, para que exista dicha relación, deben existir varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración, a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son:

1. Poder de decisión.
2. Poder de nombramiento.
3. Poder de mando.
4. Poder de revisión.
5. Poder de vigilancia.
6. Poder disciplinario.
7. Poder para resolver conflictos de competencia.

Poder de decisión.- Consiste desde decidir sobre el nombramiento de los funcionarios, la utilización de los medios materiales de la administración, la política financiera, la política educativa, la actividad de los inferiores, la respuesta que se dé a las peticiones de los particulares, etcétera. De lo anterior podemos concluir que es la potestad que implica que el superior pueda tomar resoluciones para indicar en qué sentido habrá de actuar el órgano o funcionario subordinado, ante dos o más opciones a elegir.

Poder de nombramiento.- Es la potestad en la que el superior puede valorar la aptitud de los candidatos o solicitantes a un empleo público, y seleccionar al que considere más capaz mediante el otorgamiento del nombramiento respectivo, con lo que se establece una relación laboral entre el Estado y el servidor público. Es una de las características del régimen centralizado, es la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos la designación de los órganos que les están subordinados.

Poder de mando.- Es la facultad de ordenar a los subordinados la realización de actos jurídicos o materiales. La orden tiene como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior. El poder de mando se obedece si se refiere a la materia, si está dentro de sus facultades, de su competencia y dentro de las horas de servicio en los empleados de base.

Poder de revisión.- Es la facultad administrativa que tienen los órganos superiores para revisar el trabajo de los inferiores, se puede ejercitar a través de actos materiales, o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar errores que puedan llegar a la revocación, modificación o confirmación de esos actos:

Poder de vigilancia.- Es la acción de supervisar el trabajo de los subordinados y cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surgen responsabilidades civiles, penales y administrativas.

Poder disciplinario.- Es la posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas. Esas sanciones pueden ser, según la gravedad de la falta: amonestación verbal o por escrito, suspensión temporal y hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite. En México se ha llevado a la práctica el planteamiento anterior, pues en recientes años se creó la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Poder para resolver conflictos de competencia.- Cuando respecto a cierto asunto, existe duda para determinar cuál es el órgano o qué funcionario es el legitimado para atenderlo y resolverlo, el superior jerárquico está investido de facultad o poder para decidir a cuál de ellos les corresponde ese caso concreto. Verbigracia. El artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé que: *"En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá por*

*conducto de la Secretaría de Gobernación a qué dependencia corresponde el despacho del mismo”.*⁸

1. Órganos que integran la Administración Pública Centralizada (número y composición).

La centralización se integra conforme al artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus reformas del 15 de mayo de 1996 por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos (actualmente en la práctica jurídica ya no existen departamentos administrativos; por lo que, debería reformarse dicha ley y la Constitución, para suprimir las referencias a este término); y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

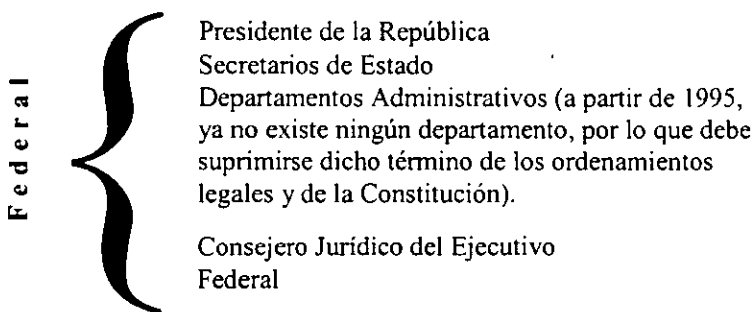
El número de los órganos centralizados es muy variable, y depende del País, la época, las posibilidades presupuestarias y la conveniencia política de contar con un aparato administrativo grande o reducido.

En relación a su composición, cuentan con un titular (Presidente, Secretario y Consejero Jurídico) y, con personal de diversos niveles, el cual está a cargo de las oficinas en que jerárquicamente se estructura el órgano

⁸ Compila IV. Poder Judicial de la Federación, Legislación Federal. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Agosto 1999.

centralizado. Es difícil precisar teóricamente el número que deban de integrar la administración central, ya que para ello depende de varios factores, entre los cuales destacan: la magnitud del Estado en el territorio, población, desarrollo o evolución económica, entre otros.

Para una apreciación más sencilla de los órganos que componen la Administración Pública Centralizada Federal, se hace el siguiente recuadro:



En México los titulares de las Unidades Administrativas que componen actualmente la organización administrativa centralizada federal, son:

1. Presidente de la República
2. Secretarios de Estado (actualmente son 18 Secretarios de Estado)
3. Gobernador del Distrito Federal (a partir de 1995 deja de existir el Jefe de Departamento Administrativo, el único que quedaba, aunque propiamente no era un departamento administrativo, dado que éste

contempla la Administración Pública en todas las ramas de la entidad federativa del Distrito Federal).

4. Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

Presidente de la República.- Es el titular que está al frente del Poder Ejecutivo, es electo en forma directa por el pueblo y dura en su cargo seis años y no puede ser reelecto. (artículos 80-89 Constitucionales).

Secretarios de Estado.- Es la persona física, titular de la Secretaría, que es nombrado y removido por el Presidente de la República. El Secretario de Estado es el órgano superior político administrativo, que auxilia al Presidente. En síntesis podemos concluir que el Secretario es el funcionario titular y la Secretaría es la estructura u órgano.

Departamentos Administrativos.- Los Departamentos Administrativos no tienen grandes antecedentes históricos en el Derecho Mexicano, hasta el constituyente de 1917, se estableció una diferencia entre los Secretarios, órganos político administrativos, y los propuso el constituyente, como órganos del ejecutivo o simplemente administrativos, que son los que se encargarían principalmente de cuestiones de la administración de servicios públicos, técnicas etcétera. Los departamentos administrativos que han existido en nuestro país desde la Constitución de 1917, son los siguientes:

En la Ley del 25 de diciembre de 1917, se establecieron:

1. Universitario de Bellas Artes
2. Salubridad Pública
3. Aprovisionamientos generales fabriles
4. Establecimientos y aprovisionamientos militares
5. Contraloría

La Ley del 31 de diciembre de 1935, estableció:

1. De trabajo
2. Agrario
3. Salubridad Pública
4. Forestal, de caza y pesca
5. De asuntos indígenas
6. Educación física
7. Del Distrito Federal

La Ley del 31 de diciembre de 1939, estableció cinco:

1. Trabajo

2. Agrario
3. Salubridad Pública
4. Asuntos indígenas
5. Marina Nacional

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecía dos departamentos, pero debido a reformas del 4 de enero de 1982, el Departamento de Pesca se transformó en Secretaría, quedando solamente el del Distrito Federal y que actualmente es Gobierno del Distrito Federal y que nunca debió considerarse como departamento, ya que éste contempla, como ya se dijo, la Administración Pública del Distrito Federal; por lo que, no existe el funcionamiento en la práctica de ningún departamento administrativo.

Como se puede observar, los departamentos, a partir de 1917 se han ido modificando esporádicamente en Secretarías de Estado y en Gobierno del Distrito Federal, hasta dejar de existir.

A partir de las reformas en los últimos años, ya no existe el concepto de departamento administrativo, en la praxis; por lo que también la fracción VI del artículo 73 de la Constitución fue derogada, toda vez que el Presidente de la República tenía la facultad de designar al titular del Distrito Federal; (Gobierno que era considerado como departamento); actualmente no es así, sino por el contrario es electo por votación universal, libre, directa y secreta de los

ciudadanos del Distrito Federal; puesto que, representa la Administración Pública del Poder Ejecutivo en todos los ramos del Distrito Federal. Por lo anterior, es necesario suprimir las referencias al departamento administrativo, de los artículos de la Constitución y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que hablan de este concepto.

Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.- Es un funcionario político, jurídico y administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con él.

El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal es un funcionario con carácter político, jurídico y administrativo por las siguientes consideraciones:

1. Es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.
2. Acuerda con el Jefe de Estado
3. Presta asesoría jurídica al Presidente de la República en los casos que lo requiera, así como los previstos en el artículo 29 Constitucional. En donde se acuerda sobre la suspensión de garantías individuales en determinados casos.
4. Puede opinar sobre el nombramiento y remoción de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

5. Es parte de todos los juicios en que la federación sea parte.
6. Proporciona su opinión jurídica sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes.

2. Semejanzas de los Órganos de la Administración Pública Centralizada.

Existen algunas reglas comunes para los órganos estudiados con anterioridad, siendo las siguientes:

1. Tienen igual rango entre sí y no hay entre ellos preeminencia alguna (artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).
2. Al frente de cada autoridad administrativa, estará el titular quien será auxiliado por una serie de funcionarios y dependencias subordinadas, que señalen en cada caso, las leyes orgánicas, los reglamentos interiores, o las disposiciones legales que les atribuyen competencia (artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).
3. Para la mejor organización del trabajo podrá delegar en funcionarios subordinados, cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de la ley o reglamento interior, deban ser ejercitadas

por los titulares (artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

4. Las dependencias del Ejecutivo, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso (artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).
5. Cada dependencia deberá expedir los manuales de organización y de procedimientos para su funcionamiento (artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).
6. Cada una de las dependencias tendrá servicios de apoyo administrativo, en materia de recursos humanos, recursos materiales, presupuesto, informática, contabilidad, programación, archivos, entre otros.
7. Cuando alguna de las dependencias necesite información sobre algún dato o requiera de cooperación de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarla (artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

B) Desconcentración Administrativa.

En los regímenes intensamente centralizados se han suscitado numerosos problemas que han llevado al perjuicio de la administración, ya que el aumento creciente de la población y de la burocracia impide la agilidad y eficiencia del funcionamiento.

Para nuestro país la problemática consiste en que vienen a radicarse las principales actividades comerciales e industriales en la capital de la República, teniendo como consecuencia una concentración demográfica con perjuicio de la vida rural y de la prestación eficiente de los servicios urbanos. La complejidad creciente de los problemas económicos, el aumento de la burocracia y de la población, las exigencias desorbitadas de las leyes administrativas, obligan al poder público a un desprendimiento o desplazamiento de facultades de los órganos centralizados, recurriendo a la "Desconcentración", que es una forma de organización administrativa que consiste en reconocer poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas. Estos órganos no se desligan ni destruyen la relación jerárquica, ni pierden su carácter de ente centralizado, pero adquieren facultades limitadas con una restringida libertad, lo cual significa que no tienen una autonomía plena.

Debido a que la acción administrativa cada día es más compleja y al invadir el Estado campos que anteriormente no penetraba y al multiplicarse los órganos y facultades, las relaciones cada vez se complican más y van originando problemas que requieren de una atención debida, la acumulación de asuntos, la urgencia para resolverlos; la cercanía que permite al poder central la vigilancia; es por lo que se requiere de órganos desconcentrados con ciertas facultades o poderes de administración para facilitar la ejecución de las leyes administrativas, pero sin olvidar que los órganos superiores conservan íntegramente sus poderes de contralor, revisión y demás. En ningún caso un órgano desconcentrado puede interferir con las facultades constitucionales o legales de los órganos centralizados, ni invadir las jerarquías superiores de la administración.

Así pues podemos citar lo que algunos autores señalan como Desconcentración Administrativa “... a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercicio por los órganos superiores disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación”.⁹

La Desconcentración Administrativa “... *és aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter*

⁹ Serra Rojas, Andrés. ob. cit. pág. 535

*exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma.*¹⁰

En resumen, podemos concluir que la Desconcentración consiste en el otorgamiento, por parte del Poder Central, de poder de decisión a sus propios agentes locales para que solucionen los problemas inherentes a su actividad administrativa cerca del lugar en que éstos se presentan. En la Desconcentración del Poder Central no se comparte el Poder, sino que se acerca a los administrados ubicándose en el lugar donde se requieren sus servicios.

Al estudiar estas formas de organización administrativa hemos destacado algunas de las ventajas que implica esta forma de organización, siendo del tenor siguientes:

1. La acción administrativa se acerca a los particulares, debido a que el organismo desconcentrado puede analizar y resolver sus asuntos hasta cierto grado.
2. La acción administrativa es un poco más rápida, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no se resuelven todos los asuntos.

¹⁰ Ibidem. pág. 536

3. Aumenta la responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

1. Características de la Desconcentración

De las principales características de los órganos desconcentrados, se destacan las siguientes:

- a) Son creados por una ley o reglamento.
- b) Dependen de la Presidencia o de un Secretario de Estado, es decir, se sitúan dentro de la centralización administrativa. El Organismo no se desliga de este régimen.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el Poder Central, sean directas normalmente a través del órgano correspondiente.

- h) No puede tratarse de un órgano superior, (siempre dependen de otro).
- i) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- j) Su naturaleza jurídica se determina en cada caso, estudiando en particular al órgano respectivo.

2.- Modalidades de la Desconcentración Administrativa

La desconcentración implica una distribución de facultades entre los órganos superiores y los inferiores, de donde existe lo que algunos autores llaman modalidades de la desconcentración, citando las siguientes:

1. Desconcentración en estricto sentido o funcional.
2. Desconcentración vertical.
3. Desconcentración horizontal.
4. Desconcentración regional.

1. Desconcentración funcional.- Es una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, a través de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con rapidez, eficacia, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de tener su

relación de jerarquía con el órgano superior. El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía, la cual es la técnica, que significa el otorgarles facultades de decisión limitadas y cierta autonomía presupuestaria, pero si no es con el acuerdo del órgano del que depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales. Dado lo anterior, podemos resumir que estos órganos desconcentrados tienen autonomía técnica, pero supervisada por el órgano del que dependen, por lo tanto existe dependencia y nexo de jerarquía, tienen poder de nombramiento, de mando, disciplinario, etc., y tienen autonomía financiera. Ejemplos: Las administraciones fiscales regionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Nacional de Bellas Artes dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

2. Desconcentración vertical.- Consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior, en este caso, el superior delega las facultades que considera convenientes al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad. Verbigracia.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal crea órganos desconcentrados subordinados a él, para cumplir con eficacia las facultades que tiene encomendadas.

3. Desconcentración regional.- El ente desconcentrado ejerce competencia sobre un determinado territorio, para atender los asuntos que

inicialmente le correspondían al órgano central. Por ejemplo Comisiones Regionales Fiscales, los Centros de Salud de los distintos Estados de la República, órganos desconcentrados territorialmente de la Secretaría de Salud (comprenden una extensión territorial limitada).

4. Desconcentración horizontal.- Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma Ciudad o en otras áreas geográficas. Verbigracia la desconcentración en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en éste se confirma que las delegaciones político - administrativas del Distrito Federal, son órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal (artículos 12, 87, 91, 104, 116, 117 y 118 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal).

Ejemplos de algunos organismos desconcentrados, tales como:

1. Hospital General de México, depende del órgano central de la Secretaría de Salud.
2. Comisión Nacional del Deporte, depende del órgano central de la Secretaría de Educación Pública.
3. Instituto Politécnico Nacional, depende del órgano central de la Secretaría de Educación Pública.

4. Comisión Nacional del Agua, depende del órgano central de la Secretaría de Medio Ambiente y Recurso Naturales .
5. Instituto Nacional de Antropología e Historia, depende del órgano central de la Secretaría de Educación Pública.

C) Descentralización Administrativa Federal

La Descentralización Administrativa es una forma de organización que surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados. En la actualidad, la descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina Administración Pública Paraestatal; ésta comprende organismos descentralizados en sentido estricto, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al Poder Ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

Conforme al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *"son organismos descentralizados las entidades creadas por*

ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".¹¹

Los autores modernos de derecho administrativo, siguen criterios diversos para clasificar las formas descentralizadas. Dos grupos de organismos descentralizados son:

- a) La descentralización administrativa territorial o regional.¹² Esta forma se apoya en una base geográfica, como delimitación de los servicios que le corresponden. Verbigracia el Municipio.
- b) La descentralización administrativa por servicio o funcional. Esta forma tiene su base en la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Ejemplos: La Comisión Federal de Electricidad o la Comisión Nacional de la Industria Azucarera.

Con relación a la creación de los organismos descentralizados el precepto 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, presentada por el Ejecutivo de la Nación (publicada en el Diario Oficial el 14 de

¹¹ Compila IV. Poder Judicial de la Federación, ob. cit.

¹² Serra Rojas, Andrés, ob. cit., Pág. 769

mayo de 1986), contiene que el Presidente puede crear por decreto, organismos descentralizados, pero es necesario aclarar que de lo que marca la Constitución en su artículo 90 reformado, no se desprende que el Poder Ejecutivo, tenga la facultad de creación de dichos organismos, ya que el único facultado es el Congreso de la Unión, por lo que sería inconstitucional la creación de éstos, por parte del Ejecutivo Federal, por vía de decreto. En atención a la crítica señalada, existen opiniones generalizadas que expresan que los organismos descentralizados deben ser creados por ley del Congreso y no por decreto presidencial como lo permite la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1. Características de los Organismos Descentralizados.

- a) Son creados por un acto legislativo, ya sea por ley del Congreso o por decreto del Presidente de la República.

- b) Tienen un régimen jurídico propio, es decir, que lo constituye generalmente lo que pudiéramos llamar su Ley Orgánica.

- c) El orden jurídico les reconoce personalidad jurídica propia distinta de la del Estado.

- d) Denominación que es la palabra o conjunto de palabras que diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones .
- e) Como consecuencia de la personalidad jurídica cuentan con patrimonio propio.
- f) Tienen autonomía jerárquica con respecto al órgano central.

2. Semejanzas y diferencias con Organismos Centralizados y Organismos Descentralizados.

Organismos Administrativos Centralizados.

- a. El órgano centralizado realiza de una manera general los fines del Estado en materia federal.
- b. Los órganos centralizados no tienen otra personalidad, que la de la Administración Pública, con excepción del Gobierno del Distrito Federal.
- c. No tienen patrimonio propio, como en el caso de los organismos descentralizados, el patrimonio que tienen es el del Estado.

- e. Tienen un patrimonio especial.
- f. Los órganos descentralizados gozan de cierta autonomía técnica, incluso pueden adoptar ciertos principios de las empresas privadas.

Ejemplos de algunos organismos descentralizados, tales como:

Colegio de Bachilleres. Se crea mediante decreto, teniendo personalidad jurídica, patrimonio propio y, su domicilio se encuentra en la Ciudad de México.

Decreto que crea la Universidad Pedagógica Nacional publicado en el Diario Oficial el 29 de agosto de 1978.

Decreto del 7 de junio de 1938 por el que se crea Petróleos Mexicanos.

D) Empresas de Participación Estatal

En nuestro país, bajo la influencia de doctrinas extranjeras, se han desarrollado ciertos tipos de empresas que combinan la acción del Estado con los intereses privados, pero sin asignarles a estas empresas el carácter de instituciones públicas o empresas públicas.

Estas empresas se constituyen bajo las normas del Derecho Privado, y es el mismo el que rige sus relaciones jurídicas, con las excepciones que imponen las leyes administrativas. Las empresas de participación estatal han sido reglamentadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La creación de las empresas de participación estatal, sociedades mercantiles de estado o empresas públicas, es debido a las exigencias de la actividad económica-industrial y de una sociedad en constante cambio y con grandes avances científicos y tecnológicos, que han orientado al Estado a la utilización de técnicas e instrumentos que eran considerados dentro del campo exclusivo de la actividad particular, o de sus empresas. De esta manera es como se observa el fenómeno que en casi la mayoría de los Estados del mundo recurren a las técnicas empresariales o a las estructuras de las sociedades mercantiles.

En virtud de que el Estado va evolucionando, es como surge la necesidad de recurrir, a las estructuras empresariales, obteniendo algunos beneficios, tales como:

- 1.- El Estado al organizarse con las técnicas privadas, se obtienen mejores resultados, tales como: eficacia, eficiencia y mayor rendimiento.

2.- Que los funcionarios y empleados en una organización privada pueden seleccionarse entre personas más capacitadas, lo que permite pagar mejores emolumentos que los sufraga la administración central.

3.- Que no existan problemas de burocratismo y deficiencia administrativa, ni trabas presupuestarias.

4.- Que las empresas no estén supeditadas al régimen jerárquico que a veces retrasa o entorpece la actividad.

Existen opiniones encontradas sobre los fines de las empresas de participación estatal, ya que algunas veces se confunde con empresas privadas, que tienen como finalidad primordial la obtención de una ganancia o lucro; a diferencia de las empresas de Estado, pierden esta característica, ya que la primordial y fundamental es la de atender el interés general o las necesidades colectivas, con independencia de la utilidad pecuniaria que se pudiere obtener.

En atención a lo anterior podemos citar que la Empresa Pública *“es la conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento necesario para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas”*.

1. Características de la Empresa Pública.

- a. La empresa se encuentra destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener un lucro.
- b. La empresa se encuentra vigilada y controlada en su actividad por el Estado.
- c. El régimen de la empresa es de normas de Derecho Público y de Derecho Privado.

2. Grados de participación del Estado en las Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles, Extinción y liquidación.

a) Empresa de participación estatal mayoritaria.

Es aquella donde el Estado aporta más del 50% del capital social. Donde existe una notación especial de acciones para ser suscritas por la Federación. En el instrumento de creación (escritura constitutiva), el Estado se reserva el derecho de designar a la mayoría de directivos de la sociedad.

b) Empresa de participación estatal minoritaria.

Es aquella donde el Estado aporta de 25% a 50% del capital social. Este tipo de participación está siendo abandonada, ya que la administración pública

no obtenía el control de la sociedad, en virtud de contar con menor participación de acciones.

Cuando la creación de este organismo se haga por medio de una ley, desde un punto de vista material, su extinción y liquidación también debe ser ordenada por otro acto de la misma naturaleza del que le dio origen. En ese acto se deberá prever cuál va a ser el procedimiento de extinción, en cuanto a las relaciones con los empleados y en cuanto a los bienes, aun cuando, no se hubiera realizado disposición expresa, se entenderá que dichos bienes pasan a formar parte del dominio de la Federación.

CAPÍTULO TERCERO

MEDIOS DE DEFENSA DE LOS ADMINISTRADOS FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público necesariamente debe realizarse conforme a las disposiciones legales que lo regulan, toda vez que ellas determinan la extensión y límites de su actuación, por lo que toda actividad de los órganos estatales que rebase o incumpla el mandato legal debe ser corregida.

La posibilidad de irregularidades en la actuación de la Administración Pública (a nivel Federal y Local), exige el establecimiento de medios de control, ya sea por los propios órganos administrativos a cargo de quien emitió el acto, o de su superior jerárquico, o por los diferentes órganos jurisdiccionales, de naturaleza administrativa o judicial.

La Administración Pública, al encauzar el ejercicio de su función, ejerce las atribuciones que las normas jurídicas asignan a los órganos públicos para la realización de los fines del Estado. A todo lo citado Estrena Cuesta lo denomina como justicia administrativa y lo define como: *"... el conjunto de medios que el Derecho Positivo otorga a los*

administrados para reaccionar contra la actividad ilegal de la administración y para exigir indemnización por la lesión que aquélla ocasiona en los derechos o intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión.” Nuestro sistema jurídico ha establecido algunos medios de control para que el administrado defienda sus derechos que considera que le fueron violados. Al conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías para defensa de los particulares, se le conoce también como justicia administrativa. Por lo anterior consideramos que justicia administrativa comprende todos aquellos mecanismos protectores de la legalidad administrativa y de los derechos subjetivos de los gobernados, que ponen un control sobre la actividad de las autoridades administrativas.

1. ACTO ADMINISTRATIVO

Es propio señalar que no toda la actuación de la administración se expresa a través de actos administrativos, ya que en ocasiones realiza actos que no reúnen las características de éstos, por lo que se puede hacer una discrepancia entre actos administrativos y actos de la administración.

Toda actuación de la administración se da a través de “actos de la administración”, pero sólo será considerado como acto administrativo aquella

“... declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos e inmediatos”.

El acto administrativo, como cualquier otro acto del Estado, es un acto jurídico y hecho jurídico, al igual que los actos civiles y mercantiles. Como todo acto jurídico, el acto administrativo implica la voluntad de la administración dirigida a producir efectos de derecho. Verbigracia.- Cuando la administración otorga un permiso o una autorización, son actos administrativos que buscan el efecto jurídico de que un particular pueda actuar legalmente en algo. Al estudiar el acto administrativo hay que comprender no sólo a los actos administrativos unilaterales, sino también a los contractuales, es decir, a los contratos administrativos. Ambos emanan de la administración y cuando ésta celebra un contrato con los particulares implica el concurso de dos o más voluntades, y una de ellas es la de la administración. A estos últimos se les llama actos administrativos bilaterales.

A) Concepto de acto administrativo

Algunos autores definen el acto administrativo en los siguientes términos:

Según el maestro Serra Rojas.

"El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".¹³

Acosta Romero define

"El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".¹⁴

En conclusión podemos englobar que el acto administrativo es la expresión, manifestación o declaración de la voluntad, misma que puede ser unitaria o colegiada, en el ejercicio de la función administrativa; unilateral, ejecutiva y concreta, porque produce situaciones jurídicas concretas; propone la satisfacción de un interés general; proviene del ejercicio de la función administrativa, es decir, de un órgano administrativo; tiene como consecuencia

¹³ Ibidem. pág. 230.

¹⁴ Acosta Romero, Miguel, ob. cit. pág. 811

producir efectos jurídicos, es decir, crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones.

Existen actos que no son propiamente administrativos, ya que no implican todas las características de éstos, en virtud de que al igual que la función administrativa, judicial y ejecutiva, el acto administrativo, puede estudiarse desde dos puntos de vista importantes, desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material; en general todo acto que provenga de un órgano administrativo es un acto administrativo desde el punto de vista formal. Verbigracia.- Los Reglamentos que producen efectos jurídicos generales, son actos formalmente administrativos por originarse en la administración pública, es decir, que se atiende al órgano que emite el acto, en tanto que, desde el punto de vista material, dicho acto encuadraría como un acto legislativo, porque este punto de vista se apoya en la naturaleza interna del acto.

En resumen podemos mantener que todo acto que provenga de un órgano administrativo es un acto administrativo, (desde el punto de vista formal); y, de acuerdo a la naturaleza intrínseca del acto, éste es un acto administrativo (desde el punto de vista material).

B) Características del acto administrativo

Para que un acto administrativo pueda ser impugnado cuando el gobernado considera que se afecta su esfera jurídica, requiere ser un acto formal y materialmente administrativo, y que debe reunir peculiares características que lo van a discrepar de los demás. Estas características las podemos enumerar de la siguiente forma:

1. Manifestación externa de la declaración de la voluntad, en virtud de que es la expresión de un propósito o de una decisión.

2. Esa manifestación puede ser, unilateral o bilateral, dependiendo de su naturaleza, en el caso de que no requiera el acuerdo de otro sujeto será unilateral, caso contrario de los convenios y contratos administrativos que sí requieren de otra voluntad para que el acto surja. En el caso de que sólo exista la voluntad legal de la autoridad es suficiente para integrar el acto administrativo.

3. Esa declaración de la voluntad debe ser concreta, es decir referirse a situaciones particulares, producir consecuencias jurídicas concretas.

4. Debe provenir de un órgano administrativo, en el desempeño de la función administrativa, formal y materialmente considerada, ya que si el acto es generado por un órgano perteneciente a un poder distinto, legislativo o judicial, no se introduce en la clasificación de los actos administrativos.

5. Debe producir efectos jurídicos, que crean, modifiquen, transmitan, reconozcan, declaren o extingan derechos y obligaciones.

6. Debe tener la satisfacción de un interés general o colectivo.

Existen actos que no deben ser considerados como actos administrativos, tales como:

1. Los actos de gobierno o actos políticos que se relacionan con la orientación política y con la integración de los órganos políticos. Y podemos decir que son la manifestación de naturaleza política que realiza la administración pública. Los actos políticos comprenden una serie de actos como los electorales, organización militar, relaciones exteriores o internacionales, y son aquéllos que persiguen obtener o conservar el poder. Verbigracia.- Sufragar en elecciones federales, locales o municipales, asistir a la asamblea de un partido político, hacer declaraciones a la prensa, etc.

2. Actos legislativos o jurisdiccionales realizados por el Poder Judicial, aunque materialmente se comprendan como actos administrativos.

3. Actos que realiza la administración pero son sometidos al Derecho privado.

C) Clasificación de los actos administrativos

Los actos administrativos tienen características de muy diversa índole, por ello existen variados criterios, que toman en cuenta la complejidad, intereses y finalidades que se persigan.

a) De acuerdo a su ámbito de aplicación se clasifican en actos internos y actos externos. Entendiendo por los primeros, aquellos actos que sólo tienen eficacia dentro de la organización administrativa y por lo tanto no producen efectos respecto de terceros. Verbigracia.- Actos que aluden a medidas de orden y disciplina para los funcionarios, actos que se observan en el despacho de los asuntos. Los actos externos a diferencia de los internos, producen efectos en relación a terceros y realizan actividades fundamentales del Estado.

b) De acuerdo a la naturaleza de la decisión, los actos pueden ser instrumentales o de instrucción, actos definitivos o de resolución y actos de ejecución. Los actos instrumentales o de instrucción, son los medios para

realizar las actividades administrativas, y están formados por una serie de actos que se concretan a preparar una resolución administrativa, en los que se requiere de la colaboración voluntaria o involuntaria de los particulares, ya que éstos aportan a la administración pública los datos que le van a permitir resolver el caso concreto. Verbigracia. Informes, pruebas, dictámenes, etc. Los actos definitivos son los actos que implican el ejercicio de la función administrativa, es el acto en sí. Verbigracia. Una concesión de servicio público, declaración de expropiación por causa de utilidad pública, clausura, multas, etc. Finalmente los actos de ejecución tienen por objeto dar cumplimiento a las determinaciones del acto definitivo, es decir, hacer efectivo el cumplimiento de la resolución.

c) Conforme a las voluntades que intervienen, los actos administrativos pueden ser simples o complejos. El acto simple, también llamado unilateral, es aquél que es emitido por una sola voluntad de un órgano sea individual o colectivo, es decir, la voluntad de la administración pública se manifiesta en forma unilateral. Los actos complejos son aquéllos donde interviene la concurrencia de diversos órganos de la administración pública, identificados respecto de una misma materia y un mismo fin, es decir, es el concurso de dos o más voluntades. Verbigracia. Refrendo ministerial, acuerdo de gabinete.

d) En atención al margen de libertad para su creación, los actos administrativos se clasifican en reglados y discrecionales. Los primeros de los

citados, son aquéllos que constituyen la mera ejecución de la ley. En las leyes administrativas se determina en forma concreta, cómo ha de actuar la administración, cuál es la autoridad competente, en modo de no dejar algún margen de libertad a la autoridad para elegir el procedimiento a seguir según las circunstancias del caso. Los actos discrecionales. Éstos tienen lugar cuando se deja a la administración un poder o margen de libre apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse.

e) De acuerdo a los efectos que producen se clasifican en actos destinados a aumentar o a limitar la esfera jurídica de los administrados.

Los actos administrativos que aumentan los derechos de los particulares son: La concesión, es un derecho subjetivo, por medio del cual el poder público le transfiere derechos o facultades administrativas para el uso o explotación de bienes del Estado o la prestación de un servicio. La autorización, licencia o permiso, acto en razón del cual la administración autoriza el ejercicio de un derecho preexistente, que ha sido limitado por razones de seguridad y que una vez que la administración constata que se satisfacen los requisitos establecidos en la ley, la autoridad lo autoriza, etc.

Los actos que limitan los derechos de los particulares son: Penas disciplinarias o sanciones (infracciones), la expropiación, la revocación de

algún permiso, licencia o autorización; nulidad de algún documento donde se le otorga un derecho, ordenes administrativas.

f) Por razón de su contenido se agrupan en actos de trámite y actos definitivos. Los primeros están conformados por una serie de actos que no tienen el carácter de resolutivos, pues, únicamente se concretan a preparar una resolución administrativa y, por actos definitivos se entiende que son los que dan fin a un procedimiento.

g) En atención a lo que hacen constar, se relacionan los actos que resultan de manifestaciones de juicio, apreciación y de opinión y, los actos que son manifestaciones de reconocimiento. Como ejemplo de estos últimos se encuentran las certificaciones que dan validez auténtica a constancias, registro, etc.

D) Elementos del acto administrativo

El acto administrativo como ya fue expuesto es un acto realizado por la administración pública que tiene como objetivo producir un efecto de derecho, en forma unilateral y concreta, para que con ello, se dé cumplimiento a los fines del Estado. La doctrina ha clasificado una serie de elementos que perfeccionan

el acto administrativo, por lo que, cuando éste carece de alguno de ellos, está afectado de algún vicio que lo hacen que no sea plenamente válido.

1. Elementos subjetivos. Es el sujeto u órgano de la administración pública que tiene a su cargo la producción del acto administrativo, que obra en la esfera de su capacidad y competencia. El sujeto activo del acto administrativo está comprendido por los órganos, individuales o colectivos, quienes tienen el cometido de la función administrativa. El sujeto pasivo a diferencia del activo, es al que se dirige la acción administrativa (gobernado, administrado o particular). El sujeto de la administración debe actuar en el límite de las facultades que le sean encomendadas dentro del marco legal, es decir, dentro de su competencia que es el límite de esas facultades, ya que sólo puede realizar la voluntad contenida en la ley y en ningún momento actuar bajo su propia voluntad. Cualquier exceso o abuso de esas facultades hace que el acto administrativo aparezca viciado.

Elementos objetivos. 1. El objeto se identifica como la materia o contenido del acto, el cual debe ser cierto y jurídicamente posible. 2. El motivo está constituido por las circunstancias que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto, es el presupuesto al acto, es decir, la razón de ser el acto. En el derecho constitucional en el artículo 14 es una exigencia ineludible. 3. El fin o

finalidad es el propósito que se persigue con la emisión del acto, que siempre corresponde a la satisfacción del interés público.

Elemento formal. Es la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión por escrito y su comunicación a los interesados.

2. *Manifestación externa de la voluntad administrativa.* Uno de los elementos notables del acto administrativo es la voluntad administrativa y ésta no debe estar viciada, ya que cuando la voluntad proviene de un funcionario de hecho y no de derecho, cuando el funcionario no se sujeta a lo establecido en la ley; el acto administrativo se encontrará viciado. Cuando existe desviación de poder, arbitrariedad, error, dolo y la violencia.

3. *Objeto o contenido del acto administrativo.* 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.

4. *Motivo.* El motivo o la motivación del acto administrativo, es el precedente del hecho o de derecho que funda su realización. La motivación del acto radica en las situaciones de hecho o derecho que preceden a impulsar a la producción del acto, es decir, es la razón de ser del acto, se da primero una

situación de hecho de la cual parte la autoridad para dictar el acto. Para Acosta Romero este punto es considerado como una modalidad del acto administrativo, no como elemento del acto administrativo.

5. *Mérito o finalidad.* En todo acto administrativo hay siempre un fin último que es el resultado que la administración obtiene para procurar intereses generales. Para Manuel María Díez: *“es la conveniencia y utilidad del acto, su adaptación a la obtención de los fines genéricos y específicos que con la emanación del acto se pretende obtener”*.

Igualmente, por algunos autores no es considerado como elemento del acto administrativo, pues según dicen, su significado implica excelencia, merecimiento, alabanza, y éstos son efectos o juicios subjetivos de lo bueno y lo malo del actuar de la administración.

Del artículo 16 Constitucional, se desprende una combinación de requisitos que se deben de satisfacer cuando el acto administrativo vaya dirigido a los administrados, requisitos que deben ser cumplidos por parte de las autoridades. En consecuencia, cuando el acto administrativo vaya dirigido al particular y se introduzca en la esfera jurídica de éste, deberá reunir los siguientes requisitos y, de no ser así se encontraría viciado, por lo tanto no tendría plena validez.

El artículo 16 Constitucional dispone que:

"... Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...".¹⁵

- a) Ser emitido por autoridad competente;
- b) Constar por escrito;
- c) Contener la fundamentación legal, es decir que la autoridad precise los preceptos legales conforme a los cuales el cuerpo jurídico le otorga facultades a la autoridad para realizar el acto administrativo, así como estipular los preceptos en que funda su actuación, es decir los artículos que son aplicables al caso concreto.
- d) Cumplir con la debida motivación. La autoridad debe expresar cuáles son las circunstancias especiales de hecho y de derecho para la emisión del acto.
- e) Contener la firma autógrafa de la autoridad que lo emite, misma que debe tener la competencia otorgada por la ley.

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial SISTA.

Una vez que hemos enunciado todos los requisitos o elementos que debe contener todo acto de autoridad, es preciso manifestar que la presunción de validez de dichos actos, permite que causen sus efectos mientras no se demuestre que adolecen de vicios en alguno o algunos de los elementos que los constituyen. Esta presunción *iuris tantum* obliga a los afectados a promover los medios de defensa que la ley establece para combatir los actos administrativos viciados o irregulares, y demostrar que se está en presencia de un acto que se encuentra viciado o irregular. Dicho vicio o irregularidad puede manifestarse por todo tipo de violaciones a las disposiciones legales que norman su creación, desde intrascendentes desviaciones en el procedimiento administrativo, hasta ausencia absoluta de los elementos que deben integrarlo, lo anterior no impide que provisionalmente el acto produzca sus efectos, hasta en tanto se determine lo contrario, por medio de una resolución a nivel de la propia autoridad, o bien, por medio de una sentencia emitida ya sea por Tribunales Administrativos o Tribunales pertenecientes al Poder Judicial del Estado.

2. CONTROL DE LEGALIDAD

La administración pública y los órganos que la componen están obligados a respetar la ley, o bien, también podemos afirmar que están subordinados a la ley. El funcionario, servidor o empleado público tiene como punto substancial, el circunscribirse a la ley que determina su competencia.

Todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de la ley, los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos y requisitos del acto administrativo.

En nuestro sistema jurídico mexicano el particular lesionado en su esfera jurídica, puede utilizar los medios de defensa con los que cuenta para defender sus derechos o para impugnar los actos que considere ilegales. Es así que, el principio de legalidad es la piedra base 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 a un particular un agravio debe ser corregida dentro del orden jurídico.

El principio de legalidad se manifiesta en el sentido de que la autoridad sólo puede actuar de acuerdo con la autorización que la ley le otorgue, es decir, la autoridad sólo puede hacer lo que le esté permitido, mientras que los particulares pueden hacer todo lo que no les esté prohibido. Conforme a lo descrito afirmamos que la legalidad que debe imperar en la actuación de la administración se manifiesta a través del mandato establecido en la norma en el sentido de que todo acto de autoridad (acto administrativo) debe estar fundado y motivado, es decir, que tenga el soporte jurídico suficiente que, como competencia, faculta la actuación del órgano, además de estar sustentado en las consideraciones que exprese la autoridad y que justifique su actuación. Por otra

parte, sólo se puede privar de los derechos a una persona, después de haberle dado oportunidad de que exponga lo que a su derecho convenga, que ofrezca pruebas y que, finalmente resulte responsable.

Así tenemos las garantías de seguridad jurídica y legalidad a que se refieren los artículos 14 y 16 Constitucionales, que a la letra dicen:

Artículo 14.- "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. . .".¹⁶

Artículo 16.- "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. . .".¹⁷

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial SISTA.

¹⁷ Ídem.

Conforme a las disposiciones constitucionales transcritas, que son de aplicación a todo tipo de autoridad que, como tal, puede emitir actos de molestia o de privación de derechos, el ejercicio del poder administrativo queda sujeto a estos mandatos, por lo que cualquier acto que lo viole puede ser combatido por los particulares ante los órganos que constituyen el Poder Judicial o aun ante los órganos que pertenecen al Ejecutivo.

3. RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Es uno de los medios de defensa con que cuenta el gobernado establecido en las leyes administrativas a nivel local y federal, por medio del cual la propia administración pública va a sustanciar el procedimiento para modificar o restablecer la situación administrativa legal. El recurso administrativo es la impugnación legal que hace un particular que se siente agraviado por un acto de la administración pública, se trata de un medio jurídico que pone en marcha el control de la administración; este recurso es la defensa que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso administrativa.

Este tipo de recursos nacen cuando la administración adquiere un régimen administrativo, es decir se organiza internamente de manera sistematizada y ordenada, distribuyendo a cada órgano su competencia, de acuerdo a los principios de la jerarquía dentro del orden de supra subordinación.

La defensa del derecho como simple garantía de cumplimiento se transforma en un sistema de recurso formal con procedimientos propios para hacerlo exigible. Es importante señalar que el recurso administrativo se desenvuelve en el marco propio de la administración pública, que tiene la obligación de mantener el orden de legalidad. El recurso administrativo se somete a la propia autoridad o al superior jerárquico y, es éste el que ha de determinar los hechos, el espíritu del recurso administrativo; se basa en la falibilidad humana, ya que es propio de los seres humanos cometer errores y éstos obedecen a causas diversas, que causan perjuicios a los particulares, y más aun cuando el acto deviene del ejercicio de la administración pública por medio de servidores, que en la mayoría de los casos están burocratizados.

Dicho sistema de control que se analiza tiene el inconveniente de que la resolución no está dictada por un órgano independiente e imparcial, sino directamente por uno que es parte en el asunto. Existen opiniones que citan que la administración pública no actúa como parte dentro del procedimiento, sino que únicamente interviene para analizar el acto que el particular ha considerado que la causa agravio por ser ilegal; y que va estar obligada la autoridad a modificar, anular o confirmar el acto que ha sido sometido a su consideración. En la realidad la administración pública al presentársele una serie de intereses propios, en muchas ocasiones le es más conveniente actuar parcialmente.

La necesidad de que la administración cuente con un adecuado medio de control de sus actos, dio lugar al establecimiento de los recursos administrativos. Este medio de control algunos autores le nombran de autotutela y se pone a disposición del administrado para hacer notar a la administración las fallas o las deficiencias legales de su actuación y, de esta manera, dictar una resolución que se encuentra ajustada a la ley y al derecho.

Algunos autores definen como Recurso administrativo:

El maestro Gabino Fraga considera que:

*“ El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo ”.*¹⁸

Para el maestro Serra Rojas:

“El recurso administrativo es medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el

¹⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis. **Elementos de Derecho Administrativo** Segundo Curso. Editorial Limusa Noriega Editores. México, 1997, pág. 183

superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional".¹⁹

A) Elementos del recurso administrativo

Como elementos característicos del recurso administrativo destacan los siguientes:

1. La existencia de una resolución administrativa base para la impugnación por medio del recurso que el particular puede o no agotar.
2. Esta resolución debe afectar o considerar al gobernado que afecta o lesiona un interés o derecho.
3. La fijación en la ley de la autoridad administrativa o superior jerárquico ante el cual se debe interponer el recurso.
4. Se requiere de la instancia del particular que ponga en movimiento el aparato administrativo de revisión
5. La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.

¹⁹ Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo** Segundo Curso. 19ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 1999. pág. 727

6. Fijación de un procedimiento establecido en la ley, para la tramitación del recurso.
7. Requisitos de forma y elementos que debe contener el escrito de interposición del recurso.
8. La obligación de la autoridad revisora de emitir una nueva resolución apegada a la ley.

El recurso administrativo no constituye realmente un acto jurisdiccional, ya que no hay una autoridad distinta de las partes que resuelva la controversia, es decir, un órgano independiente ante el que se diriman las controversias. Esta autoridad puede ser la misma que dictó el acto, el superior jerárquico, o un órgano especial distinto de los anteriores, que tiene facultades propias que la ley le otorga.

En nuestra legislación positiva administrativa a nivel federal se ha establecido el Recurso de Revisión en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y a nivel local el Recurso de Inconformidad en la Ley de Procedimiento del Distrito Federal, mismas en las que se establecen los requisitos de forma y elementos que debe contener el mencionado recurso.

B) Clasificación del recurso administrativo

La legislación y la doctrina han sido prolíficas en las denominaciones asignadas a los recursos administrativos, algunas los llaman de revisión, de reconsideración, de inconformidad, de revocación, de oposición, de alzada, de apelación, jerárquico, de aclaración, etc.; sin embargo, la clasificación obedece ante la autoridad que se promueve. El recurso que se promueve ante la misma autoridad emisora del acto es un recurso de reconsideración, independientemente del nombre con el que se le designe (de inconformidad, de oposición, de revocación, etc.). El que se promueve ante una autoridad diferente a la emisora del acto, se le identifica como recurso jerárquico o de alzada, aunque se le llame de revisión, de revocación, etc.

De acuerdo a la doctrina los recursos administrativos que están plasmados en diversas leyes administrativas son:

1. Recurso circular u ordinario. Éstos pueden interponerse contra cualquier acto o ante la misma autoridad que dictó la resolución que el particular considera que le causa agravio o que afecta su esfera jurídica.

2. Recurso vertical u ordinarios. Éstos se interponen ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto o dictó la resolución que agravia al gobernado.

3. Recurso horizontal o especial Es aquél que el que conoce el recurso, es un organismo administrativo especial, que no es una autoridad administrativa ni es el superior jerárquico. Verbigracia el recurso al que alude la Ley del Seguro Social en su artículo 294.

4. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Las múltiples leyes administrativas que regulan la actividad de los administrados; el aparato burocrático para hacer cumplir tales leyes; la lentitud de muchos de los trámites que hay que agotar ante la administración; ineficiencias; en muchos casos duplicidad de funciones; inseguridad e indefensión jurídica que aún subsisten en algunas instancias de la administración pública, colocan a los administrados en una situación tan difícil que hoy en día resulta impostergable la ordenación de principios que gradualmente se institucionalicen, para contrarrestar los elementos nocivos de la función administrativa; es menester, en consecuencia, un ordenamiento legal que unifique lo que se encuentra disperso en algunas leyes en lo que se refiere a

los principios fundamentales atinentes a definir, principios de competencia, elementos del acto administrativo, que constituye la forma como se expresa la voluntad del Estado en su función administrativa para aplicar y concretar la ley a casos particulares, efectos por la ausencia de uno o más elementos del acto administrativo y principios relativos al procedimiento administrativo. Es así que con los motivos aducidos fue publicada en la Primera sección del Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, misma que entraría en vigor el 1º de junio de 1995, y con fecha 19 de diciembre del año citado fue publicada la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se contempla como único recurso el de revisión, proponiendo derogar todos los recursos administrativos contemplados en las diferentes leyes administrativas de competencia federal. Se optó por un único recurso, el de revisión, en virtud de que las causas que pueden dar lugar a su interposición comprenden todas las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o dejen en estado de indefensión a los administrados, incluyendo los actos administrativos presuntos. Dicha ley en su correspondiente capítulo señala, con detalle y precisión, el plazo para su interposición, los requisitos que debe reunir el escrito en que se interponga, la suspensión de la ejecución del acto

impugnado y el plazo en que debe dictarse la resolución que ponga fin al recurso.

En el Distrito Federal, por su naturaleza y condición de capital del país es una entidad que presenta graves problemas económicos, sociales y políticos. Por ello, requirió de una Administración Pública moderna, cuya actuación se sustentó en la simplificación de los trámites que los particulares realizan ante las diversas dependencias y entidades. De esta manera, la creación de una Ley de Procedimiento Administrativo en el Distrito Federal, propiciaría la institucionalización de una actuación unitaria, transparente, legal, congruente y sistemática de la Administración Pública Local. Esta ley obedeció a la necesidad de conjuntar en un solo cuerpo ordenado de normas, diversos principios que reconoce la doctrina procesal y la jurisprudencia administrativa, para establecer el debido proceso legal o camino que debe seguir la autoridad para emitir sus manifestaciones jurídicas, contemplándose como único recurso el de inconformidad; el cual deroga todos los recursos administrativos contemplados en los diferentes ordenamientos administrativos vigentes en el Distrito Federal, buscando eliminar la inconveniente diversidad de denominaciones, plazos de interposición y sustanciación, así como de procedimientos que actualmente se prevén en las leyes y reglamentos locales, que sólo originan confusión en los particulares, convirtiendo estos medios de defensa, en verdaderas trampas administrativas. Por ello, para darle unidad a

esta materia y para generar certeza y transparencia, se derogan todos los dispositivos locales que regulen recursos, dejando a éste, como el único recurso administrativo que se pueda interponer contra las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo, y todos aquellos actos administrativos que lesionen la esfera jurídica de los particulares. En el Título Cuarto, Capítulo Único, artículo 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal establece, en congruencia con lo dispuesto por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que este recurso es optativo, es decir, puede agotarlo el particular si lo desea, previamente al ejercicio de la acción de nulidad, o en su caso, dirigirse sin más trámite a dicho Tribunal. En este Título se precisa el término para la interposición de dicho recurso, al igual que los requisitos del estricto respectivo. Se regula la suspensión de la ejecución del acto impugnado y las características y el término para la emisión de la resolución que recaiga al recurso de inconformidad, así como el efecto de no resolver en el plazo fijado. Se creyó oportuno en este caso, darle efectos negativos a la omisión de la autoridad de resolver un recurso administrativo, pues debe subsistir la presunción de validez del acto impugnado. Así también, para no dejar en estado de indefensión al particular afectado, se consideró conveniente darle efecto negativo a esa falta de resolución para dejar libre la vía al interesado para que impugne dicha negativa ficta.

En atención a lo anterior, se considera que ambas leyes (Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal) representan un avance para la administración pública a nivel local y federal, para implementar procedimientos rápidos y expeditos que garanticen la seguridad jurídica de los particulares, que es acorde a las necesidades de la sociedad; pero aún falta un avance, para que pueda ser considerado por completo, como eficaz, ya que el elemento que todavía sigue predominando en la administración es la burocracia y con éste el avance es paulatino, debido a los vicios que posee.

5. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Por influencia de la terminología francesa, se entiende por Contencioso Administrativo, el procedimiento que se sigue ante un organismo o tribunal jurisdiccional, ubicado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública, por tanto la existencia de un procedimiento contencioso administrativo presenta al gobernado una posibilidad más para la defensa de sus intereses frente a los actos que considera que son ilegítimos de la administración. El contencioso administrativo debe entenderse también como la contienda que nace por el actuar de cualquier órgano de la administración

pública, tanto en su ámbito, como fuera de éste, en consecuencia debe asimilarse incluso el procedimiento propio de la administración cuando interviene para resolver un punto contencioso, es decir, los recursos administrativos formarían parte del contencioso administrativo.

El término contencioso en su aspecto particular significa, contienda, litigio, pugna de intereses entre un particular y la administración a consecuencia de un derecho violado; en el aspecto general significa un sistema de garantías que el Estado reconoce a los particulares o gobernados en sus relaciones con la administración pública.

El maestro Jesús González Pérez entiende por contencioso administrativo como "litigio administrativo" y expresa al respecto que: "*Gran parte de la doctrina refiere a este término con la idea de litigio o contienda en que interviene la administración como poder público. Contencioso administrativo es una expresión compuesta en dos términos: Contencioso significa contienda, pleito, lucha de intereses controvertidos jurídicamente, protegidos por el poder público. Contencioso administrativo es, pues, una controversia donde interviene la administración pública*"²⁰

²⁰ Ídem.

Atendiendo a lo descrito, contencioso administrativo participa inclusive en el procedimiento propio de la administración pública, cuando interviene para solucionar un punto contencioso; pero también comprende el juicio que se sigue ante los Tribunales administrativos dependientes del Poder Ejecutivo, pero que han alcanzado cierta autonomía frente a la administración. Así es, que justicia administrativa refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la administración pública. Para el maestro administrativista Serra Rojas afirma:

“El contencioso administrativo es el juicio que se sigue, en unos sistemas, ante la autoridad judicial y, en otros, ante autoridades administrativas independientes (dentro de la esfera del Poder Ejecutivo) sobre derechos o cosas que se litigan entre particulares y la administración pública”.

El contencioso administrativo es el juicio que se sigue ante los Tribunales administrativos, sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la administración pública por actos ilegales de ésta que lesionan sus derechos. Los Tribunales administrativos se encargan de resolver las controversias o reclamaciones entre la administración y particulares o gobernados, también podemos citar que es un control de legalidad de la actividad de la administración pública como sujeto de Derecho Administrativo. La jurisdicción contenciosa administrativa puede

estudiarse desde dos puntos de vista, el formal y el material. Desde el primero, el contencioso administrativo está constituido por el conjunto de órganos que tienen competencia para resolver las controversias entre los sujetos indicados.

Estos tribunales pueden ser judiciales mismos que se sitúan en la competencia del Poder Judicial, y administrativos que se sitúan dentro de la competencia del Poder Ejecutivo Federal o Local. Desde el segundo punto de vista, es decir material, el contencioso administrativo se caracteriza cuando se origina una controversia entre un gobernado agraviado en sus derechos y la administración pública que realiza el acto lesivo e indistintamente puede ser del conocimiento del Poder Judicial de la Federación o de un Tribunal administrativo, según sea el sistema legal que el particular haya adoptado.

El contencioso administrativo se constituye con los siguiente elementos:

- * Un conflicto jurídico con el carácter de definitivo, porque se hayan agotado los recursos administrativos que establecen las leyes;
- * Provocado por un acto de la administración pública en uso de sus facultades o no para la realización de sus fines;
- * Ese acto lesiona a un gobernado;
- * Vulnera los derechos subjetivos de carácter administrativo;
- * Agravia intereses legítimos;
- * Infringe la norma administrativa que regula la actividad del Estado;

- * Es un acto administrativo, fundado en las leyes administrativas y,
- * Ese acto emana de la autoridad administrativa por el desenvolvimiento de la gestión administrativa.

En conclusión se presenta el contencioso administrativo desde el punto de vista material cuando el acto que provoca la controversia, es un acto eminentemente administrativo que emana lógicamente de la administración pública en el ejercicio de la administración de la ley administrativa, y puede causar agravio a un gobernado en sus derechos y, cuando ese particular somete dicho acto (que considera que le causa agravio) a la competencia de Tribunales judiciales o a la competencia de Tribunales administrativos para su solución; estamos hablando del contencioso administrativo formal. En consecuencia, las controversias civiles y procesales penales son excluidas de la competencia del contencioso administrativo, así como también las controversias laborales entre patrones y trabajadores, aunque existe el contencioso laboral que es el que contempla controversias de trabajo entre la administración y sus servidores.

6. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

El control de constitucionalidad es un aspecto importante en el mundo jurídico, en virtud de que proporciona a toda persona una protección para no

afectar sus derechos subjetivos, debido a que cualquier acto o resolución emanada de cualquier autoridad, debe sujetarse estrictamente a tutelar las garantías otorgadas por nuestra Constitución y no violarlas (lo que sucede muy frecuentemente).

El artículo 1º. Constitucional establece:

*“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”.*²¹ Con apoyo en este precepto, se concluye que corresponde a

todo sujeto como gobernado gozar de las garantías sin distinción de nacionalidad, raza, religión, sexo, posición económica, etc., salvo las excepciones consignadas en la propia Ley Suprema.

El concepto “gobernado” es inseparable de la acepción “autoridad”, porque se encuentran en una relación de supra subordinación, a través de actos de autoridad con incidencia en la esfera jurídica del particular. El sistema constitucional mexicano, está organizado de manera que cualquier acto que sea lesivo a un gobernado por actos de la administración pública, puede residir al conocimiento de Tribunales Judiciales Federales a instancia de los interesados. Todas las resoluciones o actos administrativos, sean de autoridad administrativa

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial SISTA.

o de tribunales administrativos pueden acceder a la competencia del Poder Judicial de la Federación por medio del Juicio de Amparo, que es el único medio para hacer cumplir las garantías constitucionales, el gobernado puede a su opción interponerlo, cuando considere que le han sido violadas sus garantías; es a través de este medio que se protege la constitucionalidad que debe imperar en todos los actos que emita la autoridad.

El control de la constitucionalidad, consiste en la tutela de la Constitución que ejerce la autoridad del Estado (Poder Judicial de la Federación), facultada por la misma Carta fundamental, para conocer de las violaciones que cometa cualquier órgano del Estado que transgreda directamente la Ley Fundamental por medio de una ley o acto, teniendo la autoridad tuteladora de declarar la inconstitucionalidad de dicha ley o acto violatorio de las garantías constitucionales. El ejercicio del control de constitucionalidad lo realiza un órgano judicial establecido para tal efecto en cumplimiento del Principio de Supremacía Constitucional. Es a través del proceso constitucional autónomo con plena jurisdicción, llamado Juicio de Amparo como se inicia la acción ejercitada por cualquier persona agraviada denominada quejoso, ante los Tribunales de la Federación en contra de alguna ley o acto de autoridad, por considerar que es violatorio de sus garantías constitucionales, cuyo objeto es que se declare la inconstitucionalidad de dicho acto o ley y restituirlo en el goce de sus garantías individuales en el caso de que hubieran sido violadas.

Con lo anterior podemos concluir que el control de constitucionalidad es tutelado a través del Juicio de Amparo, y a éste podemos considerarlo como uno de los medios de control o defensa con que cuentan los administrados para alegar aquellos actos que consideran que son inconstitucionales por violar sus garantías, con mayor virtud, fuerza y poder para restablecer el control de constitucionalidad que debe imperar y obligar al cumplimiento del marco de derecho en favor de los administrados.

CAPÍTULO CUARTO

CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ALCANCE DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

1. LA INSUFICIENCIA DEL CONTROL ADMINISTRATIVO

En vista de que la administración pública aún cuenta con vicios en el desempeño de su función, existe el control jurisdiccional que frena dichos abusos o negligencias cometidas por funcionarios o servidores públicos pertenecientes a la administración pública, ya que en lugar de velar por el cumplimiento de las funciones que les fueron encomendadas con competencia plasmada en la ley, violan el orden jurídico establecido con el único objeto de atender a sus intereses particulares, ya sea mediante el abuso o desvío de poder y la corrupción. Asimismo, la administración es muy compleja y consta de un personal administrativo numeroso, no siempre idóneo y preparado para ejercer su actividad con toda la responsabilidad y profesionalidad requerida, ya que en la mayoría de los casos ignoran la ley, la aplican mal o desvían el espíritu de la

misma para lo cual fue creada, que es el bienestar público. Es por lo anterior que al reconocer el legislador que existen este tipo de situaciones y de acuerdo a las necesidades de los administrados, crea los medios de control para que las resoluciones o actos administrativos que agravan a los particulares sean impugnadas y así restablecer el orden jurídico violado.

Así también se prevé que el desarrollo de los recursos administrativos es muy lento y no proporciona la eficacia jurídica en su plenitud, ya que como se citó, la autoridad resolutora atiende a intereses propios, políticos, económicos o sociales que causan presión en su ámbito, y que han ido viciando los procedimientos administrativos y las resoluciones, por la tendencia de las autoridades a resolver sin detenerse a razonar el derecho que debe aplicarse, olvidando así, la esencia de su función, lo que trae aparejados graves problemas, motivo de controversias y malestares en contra del aparato estatal; situación que es necesaria corregir. En vista de las razones expuestas, existen los Tribunales administrativos dependientes del Poder Ejecutivo aunque autónomos en sus resoluciones, asimismo se encuentran los Tribunales Judiciales pertenecientes al Poder Judicial; ambos tribunales tienen el objeto de restablecer el orden jurídico quebrantado por un acto viciado o irregular de la administración, mismo que sólo debe de ir dirigido a mantener el control de legalidad y constitucionalidad que debe imperar en todo acto de autoridad.

Por estos motivos ha existido la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la administración, considerando que debe haber órganos diferentes e independientes de ésta, que acórdes a un procedimiento, puedan decidir el derecho o resolver las controversias suscitadas entre los gobernados y la administración pública.

2. SISTEMAS DE CONTROL JURISDICCIONAL

Como ya fue expuesto en el capítulo anterior, contencioso administrativo es el procedimiento que se sigue ante un organismo o tribunal jurisdiccional, colocado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver de manera "*imparcial*" las controversias entre los particulares y la administración pública, en virtud de lo anterior han sido diversas las tendencias seguidas por la doctrina y la legislación, encaminadas a determinar la clase de tribunal u órgano jurisdiccional que ha de conocer y dirimir el conflicto presentado entre la administración pública y el administrado, por lo que es pertinente analizar los sistemas de control jurisdiccional existentes en la aplicación de los tribunales, de modo que los sistemas más importantes son: Sistema angloamericano o judicialista y francés o de los tribunales administrativos.

A) Sistema angloamericano o judicialista

En este sistema, corresponde a los tribunales dependientes del Poder Judicial conocer y decidir sobre todas las cuestiones en materia contencioso administrativa. La autoridad judicial es la que conoce y decide, pues la naturaleza que lo forma es el que la autoridad judicial ha sido creada precisamente para conocer o aplicar la ley, y a ella le corresponde, reparar la violación de la ley y tutelar los derechos de los administrados. El sistema judicial u ordinario, sólo puede examinar la legitimidad de los actos administrativos, pero no revocarlos ni modificarlos, es decir, que se limita a confirmar la legalidad o ilegalidad del acto administrativo, y en su caso indemnizar o bien a la entrega de la cosa, todo lo cual no implica siempre restablecer la legalidad en la administración pública.

El principal argumento que defienden los seguidores de esta corriente proviene de estimar y conservar de *forma rígida la institucionalización del principio de la división de poderes*, aduciendo que a la administración pública le compete exclusivamente la función de administrar, mientras que al Poder Judicial corresponde únicamente la función jurisdiccional, y que de lo contrario sería romper el principio de la división de poderes dentro del Estado, al invadirse la competencia del Poder Judicial por el Ejecutivo. Sin embargo, hay quienes estiman que ya no es factible aceptar esos fundamentos, pues se

advierde que todos los poderes del Estado se encuentran facultados para realizar determinados actos que formalmente corresponden a otra autoridad, y ello no implica necesariamente romper con el equilibrio de los poderes, dado que a veces se observa que el Poder Ejecutivo, al dictar un reglamento o decreto, está realizando un acto que formalmente es de naturaleza legislativa, y el Poder Legislativo, lleva a cabo actividades que corresponden al Poder Judicial, y éste mismo, además de ejercer la función primordial (o sea, la jurisdiccional), realiza actos que tienen el carácter de administrativos, como el nombramiento de su personal y solución a sus problemas laborales. Así se ven actos que materialmente son realizados por un poder diferente al que formalmente pertenecen, sin que por ello se rompa el equilibrio de los poderes estatales.

B) Sistema francés o de los tribunales administrativos

Este sistema nació de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común sin inmiscuirse en materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro. Conforme a este sistema, todo juicio en el que la administración pública sea parte, debe ser dirigido y solucionado por un organismo jurisdiccional especial, que esté dentro de la misma administración, pero que es independiente

y autónomo en sus fallos, aunque sea dependiente del Poder Ejecutivo. Este sistema tuvo su origen en Francia y ha tomado carta de naturalización en diversos países. en México, actualmente se puede citar como ejemplo al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación de competencia federal) y el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de los Estados de la República como el de Toluca, Veracruz, Hidalgo, Hermosillo, Sonora, Culiacán, Sinaloa y Querétaro (competencia local). Dentro del sistema francés son dos las formas más destacadas de lo contencioso administrativo: Contencioso administrativo de anulación, que sólo persigue el establecimiento de la legalidad violada por la administración pública, se tiene que dar una causa de nulidad, verbigracia que el acto sea emitido por un funcionario incompetente, incumplimiento u omisión de las formalidades legales, o por no haber aplicado la disposición debida. El contencioso subjetivo versa sobre derechos subjetivos, sólo basta que la autoridad haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

En nuestro país tienen aplicación los dos sistemas (el anglosajón y el francés), ya que para algunos actos administrativos a nivel federal y local existen tribunales administrativos, con lo cual estaríamos en presencia del sistema francés, asimismo para otro tipo de actos también a nivel federal y estatal a elección del agraviado existe la vía de amparo, presentándose así el sistema judicial al que nos hemos referido. El sistema francés, a nivel federal,

está representado por el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy denominado por las reformas Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa²², mismo que sirvió de modelo para algunos tribunales locales como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y en algunos de los estados de Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, Guerrero, Veracruz, Yucatán. Es así que en México el sistema adoptado es el mixto, los gobernados inconformes con actos administrativos, ocurren ante Tribunales de lo Contencioso Administrativo, cuyas resoluciones son impugnables, en última instancia, ante los tribunales del Poder Judicial. En los casos en donde aún no existen Tribunales de lo Contencioso Administrativo, los litigios de esta naturaleza se tramitan ante los tribunales judiciales.

3. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Con fecha 25 de mayo de 1853, se promulgó la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo o mejor conocida LEY LARES , cuyo creador es Don Teodosio Lares; y con fecha 17 de junio del mismo año su respectivo reglamento. Dicho intelectual reconoció haberse inspirado y estar influenciado en la doctrina y jurisprudencia francesa. Orientada por la justicia administrativa

²² Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000.

francesa, la Ley Lares creó un tribunal administrativo de justicia retenida, que llamó Consejo de Estado, tal como era denominado en Francia. En efecto, el Consejo de Estado francés era en 1853, un tribunal administrativo de justicia retenida, o sea, un órgano jurisdiccional cuyas sentencias eran mas mejor dicho proyectos, pues estaban sujetas a la revisión posterior del Ministro encargado del ramo administrativo. El Consejo de Estado Lares, tuvo algo distinto a su modelo. El Tribunal Laresiano determinó su competencia, siguiendo el sistema de enumerar los campos administrativos de donde surgiría la materia contenciosa administrativa. En cambio su arquetipo, usó el sistema de formular en general sus atribuciones, con la particularidad que fueron en aumento por obra de su jurisprudencia. El Tribunal Lares se convirtió en un antecedente legislativo, ya que no tuvo oportunidad de probar su valor y trascendencia para la administración y el derecho mexicano. Al año siguiente, 1854, vino la Revolución de Ayutla, que hizo efectivo el Plan que la abanderó y toda aquella legislación expiró. Quedó abolida formalmente por la de 21 de noviembre de 1855.

Durante la intervención francesa hubo otro Consejo de Estado, creado por el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, empero, más efímero que el de Lares. Convivió desde luego con el sistema judicialista tradicional, que en este orden, refrendó la Constitución de 1857. Durante la segunda mitad del siglo XIX imperó la justicia administrativa impartida por los tribunales del poder

judicial. Coadyuvó a esta situación el juicio de amparo, que por interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del artículo 14 de la Constitución de 1857, se convirtió en el medio de control de legalidad en todo el país y de todas las materias jurídicas, y por ende de la administrativa, federal y local. Esto hizo latente la idea o necesidad de pensar en tribunales fuera del ámbito del Poder Judicial y más aun en el proceso administrativo que quedaba sustituido por el amparo.

Vino después en 1917 la Constitución hoy vigente y la tradición no cambió. Seguía el Poder Judicial impartiendo la justicia administrativa por la vía del juicio de amparo, sin embargo, la primer Ley de Amparo dictada con este nuevo texto constitucional, instituyó el proceso administrativo ordinario ante los Tribunales Federales del orden judicial; el recurso de réplica, que regularon los artículos 130 y 131 de la ley, en concordancia con la fracción I del artículo 104 de la Constitución. Este proceso ordinario que surgió por deficiencias procesales del amparo vistas por el legislador de la ley de amparo citada, fue suprimido al reformarse la fracción I del artículo 104 de la Constitución en el año de 1934.

Tan significativa como la fecha de 1853 fue la de 1936, segunda en la cronología de tribunales administrativos. Nace el Tribunal Fiscal de la Federación por obra de la Ley de Justicia Fiscal, publicada el 31 de agosto de

1936 en el Diario Oficial (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa). Fue una ley dictada por el Presidente de la República en uso de facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión. Del articulado de la Ley se desprende su naturaleza del tribunal administrativo, siendo éste, réplica del tipo francés. Es un tribunal administrativo, es decir, se trata de un órgano jurisdiccional que se ubica en la estructura del Poder Ejecutivo Federal y que se encarga de resolver controversias administrativas, específicamente las de índole fiscal. Surgió además como tribunal administrativo de justicia delegada, era el modelo que existía en Francia y que sirvió de base para los legisladores. Desde la ley del 24 de mayo de 1872 el Consejo de Estado francés había dejado de ser un tribunal de justicia retenida para serlo de justicia delegada; el cambio quería decir, que el Consejo de Estado dictaría sus sentencias sin estar sujetas a posterior revisión por ningún órgano ministerial. Jamás se entendió que el Poder Ejecutivo delegaba funciones en tal órgano ni que a esto obedecía la denominación de justicia delegada. Fue un error en el que incurrieron quienes pensaron que el hoy Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa era un tribunal de justicia delegada porque recibía del Ejecutivo Federal delegación de facultades, porque el Ejecutivo no tenía las atribuciones jurisdiccionales que formaron la competencia del tribunal, era por lo mismo obvio, que no se podía delegar lo que no se tenía. El equívoco proviene de la precaria redacción; el Ejecutivo al expedir la Ley de Justicia Fiscal lo hacía por delegación de facultades legislativas otorgadas por el

Congreso de la Unión en el año de 1935 para la organización de los servicios hacendarios, y quizá por eso se pensó que delegaba facultades propias, empero, se opone a este sentido, que no había recibido en delegación funciones jurisdiccionales el Ejecutivo. Constituyó, así un error decir que el Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa) dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo Federal y formalizarlo en el artículo 1º, párrafo segundo de la Ley de Justicia Fiscal, no podía ser esto ni respuesta a una delegación de facultades inexistentes para un tribunal de justicia delegada, ya que el Consejo de Estado francés, que fue prototipo de un tribunal que se imitaba por nuestro derecho, desde 1872, hasta la fecha, ha dictado sus sentencias en nombre del pueblo francés por ello recibe el nombre de tribunal de justicia delegada. Por lo anterior fue un error, que se reprodujera en el artículo 146 del Código Fiscal de 1938, que abrogó la Ley de Justicia Fiscal para sucederle y que hizo confiar e imponer al tribunal tal requisito en sus fallos.

En la reforma legislativa de fines de 1966 se tuvo más información y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), no recogió en su texto aquella idea equivocada. Es así, que el Tribunal mencionado recibió el de ser un tribunal de anulación (recurriendo nuevamente al contencioso administrativo francés), en donde se limitaría el alcance de sus sentencias a la anulación del acto

administrativo impugnado. Aunque en la doctrina administrativa el contencioso administrativo de anulación no ha provocado discusión, sólo ha existido la duda de si únicamente lo es de simple anulación o lo es también de plena jurisdicción.

En el Código Fiscal de la Federación inicialmente señalaba que la sentencia que declarara la nulidad del acto, indicaría los términos conforme los cuales debería dictar su nueva resolución a la autoridad fiscal, por estas manifestaciones se llegó a pensar que contenía el camino de un tribunal de plena jurisdicción, sin embargo todavía estaba lejos este concepto. Otro atributo de este tribunal lo constituyó su competencia exclusiva en materia fiscal federal, con la aclaración de que no la comprendía toda sino la que se enumeraba en el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal en forma limitada. El Código Fiscal de 1938, adoptó el mismo sistema pues limitó la materia fiscal. Durante la vigencia de este código, se formó la competencia del Tribunal Fiscal, en materias fiscales: federal y local, y en materias administrativas: federal y local. Cada vez que anunciaba una reforma afloraba la idea de que se acabara la política de reformas y que mejor se sustituyera por el paso decisivo de transformar el Tribunal Fiscal de la Federación en un tribunal de justicia administrativa federal y de plena jurisdicción. Procesalmente el Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) aparece como un órgano colegiado que, desde 1936 a la fecha, actúa en Pleno y en Salas, éstas últimas

regidas bajo un principio de división de trabajo, el procedimiento que se ventilaba era de única instancia, las autoridades carecían de todo recurso contra las sentencias del Tribunal si les eran contrarias, aunque más tarde se trató de componer, debido a que existía desigualdad procesal entre las partes. Finalmente el Tribunal Fiscal de la Federación surgió al margen y en contra de la Constitución, ya que en 1936 no había ningún texto en la Constitución que autorizara la creación de tribunales administrativos, ni por el Congreso de la Unión ni menos aun por el Poder Ejecutivo Federal, falsa fue la invocación que hicieron los legisladores de 1936, del artículo 14 de la Constitución y de su interpretación, para hallar alguna base de apoyo, encontrando el Congreso de la Unión facultades para delegar en 1936 al Ejecutivo de la Unión funciones legislativas en varios ramos de la administración pública, incluyendo las de índole jurisdiccional para crear tribunales administrativos. Es así que la creación del Tribunal Fiscal de la Federación fue inconstitucional. En el año de 1946 es cuando se ensalza en la Ley Fundamental la base para la creación de los tribunales administrativos, lo que se hizo a través de la adición de un segundo párrafo a la fracción I del artículo 104, es decir, que diez años más tarde de haberse creado el Tribunal Fiscal de la Federación, único tribunal existente, se cimentó su base constitucional. Por último en 1966, la histórica reforma comprendió entre otros artículos constitucionales, el 104 en su fracción I, donde se proponen las bases de los tribunales administrativos en tres párrafos, donde se advierte la influencia de la doctrina francesa, estableciendo a la letra:

“Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones no sean impugnadas, mediante algún recurso dentro de la jurisdicción contenciosa-administrativa. La revisión se sujetará a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo”.

En conclusión se resuelve cuál es el objeto de los tribunales, o sea, dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, se afirma la idea de que serán leyes federales las que instituyan los tribunales administrativos, contiene el recurso de revisión ante el Supremo Tribunal y, por último mantiene el principio de que dicho recurso se desahogará conforme al procedimiento del amparo indirecto.

Las últimas reformas antes de que dicho precepto fuera aprobado, al rendir su dictamen las Comisiones de la Cámara de Diputados, proponen una adición, la cual se refiere en comprender la posibilidad a instituir tribunales que tengan como fin dirimir las controversias que pudieran suscitarse entre la Administración Pública del Distrito Federal y Territorios Federales, y los particulares, ya que de no ser así, se dejaba fuera de la órbita competencial dichas controversias. Error cometido, ya que se exigía una ley federal como fuente para crear tribunales administrativos, o sea, que sólo se autorizaban tribunales de carácter federal, con lo que en 1966 al elevar ese error a rango constitucional se cometió un descuido, ya que el Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), podía conocer de la justicia fiscal del Distrito Federal.

Actualmente con las reformas y nuevos órganos de creación, deja al Congreso de la Unión en su doble carácter constitucional de órgano legislativo federal y local para el Distrito Federal y Territorios Federales, crear tribunales administrativos federales y locales, facultad establecida en el artículo 73, fracción XXIX –H y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de la Constitución.

Finalmente en el año de 1971, nace el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mismo que no es el primero en su índole,

ya que como indicamos el precedente fue el Tribunal Fiscal de la Federación creado en 1936. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, goza de autonomía, aunque no ha sido fácil que se borre la idea de que es una institución en la que se reúnen las calidades de juez y parte, así también ha resultado difícil implantar el respeto a la independencia de sus fallos, es un órgano colegiado; a pesar de su carácter, los acuerdos o resoluciones de las Salas no siempre son producto de una verdadera actuación colegiada. La organización del Tribunal, además de la Sala Superior y de las tres salas, existe un Presidente del Tribunal. Es considerado por unos autores como un tribunal de plena jurisdicción y otros lo consideran como un tribunal de anulación y de plena jurisdicción, es decir, mixto, al respecto en el próximo capítulo se abundará, ya que es un punto importante en el que hay que hacer hincapié, toda vez que tiene gran relevancia y relación con el tema de tesis.

En conclusión los tribunales administrativos se caracterizan por ser un instrumento que se encuentran dentro de la propia administración (pertenecen al Poder Ejecutivo), para imponer el respeto a la norma jurídica. Se describen como organismos que ejercen funciones jurisdiccionales, resuelven litigios de carácter administrativo que, al margen de su adscripción formal dentro de la administración, están dotados de autonomía y por tanto, deben resolver en forma *imparcial* una controversia o litigio de carácter administrativo entre la administración pública y los particulares o administrados.

4. EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El proceso administrativo comprende la serie de actos a través de los cuales se realiza la función jurisdiccional en materia administrativa. Debemos decir que el proceso es el conjunto de actos realizados por el juzgador, las partes y los terceros, con la finalidad de que el órgano jurisdiccional, después de considerar todos los elementos de juicio, emita una resolución o sentencia para resolver el caso particular y controvertido.

El procedimiento administrativo es el conjunto de actos realizados conforme a las normas administrativas, para producir un acto administrativo, en dicho procedimiento no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación entre la Administración y el interesado.

La diferencia existente entre proceso administrativo y procedimiento administrativo, estriba en que en el proceso existe unidad, los actos son realizados ante y por un órgano jurisdiccional, de la propia administración pública (tribunales administrativos, dependientes del Poder Ejecutivo), y se busca como finalidad la solución de un conflicto; y el procedimiento administrativo es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad,

pero no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de determinado acto jurídico (administrativo).

La ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece los lineamientos de un proceso administrativo, con sus diversas fases e instituciones jurídicas, dichos lineamientos responden a características en términos generales para el proceso administrativo, es decir, predominio del principio inquisitorio, plazos breves, carencia de formalidades e interés público predominante, todo ello sin perjuicio de preservar las formalidades esenciales del procedimiento. Las normas aplicables a este tipo de proceso son las contenidas en la ley que se reseña, pero se establece la supletoriedad, en los casos de omisión, en los que se aplica el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. (artículo 25).

A) Las partes en el proceso contencioso administrativo

Son los sujetos de la relación jurídica procesal que dentro del proceso ostentan la representación del interés privado que se encuentra en litigio. En este proceso intervienen tres partes, y en ocasiones más, dentro de un mismo juicio, a saber son : el actor, demandante, particular o promovente; el demandado y el o los terceros perjudicados. (Artículo 33 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.)

EL ACTOR.- Es el que ejercita la acción procesal, normalmente es el particular afectado en forma directa por un acto o resolución administrativa de la administración pública local o federal. Excepcionalmente la autoridad administrativa será parte actora en los casos en los que demande la nulidad de las resoluciones administrativas, que hubiesen generado derechos a favor de los particulares, y que no puedan ser revocadas por éstas de oficio (juicio de lesividad). Es necesario que la parte actora tenga un interés para sostener su acción, al respecto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, consigna como un requisito, acreditar el interés legítimo y no el interés jurídico (Artículo 34 de la Ley de la materia), mismos que tienen diferencia, ya que mientras el interés legítimo, comprende un ámbito mayor, en virtud, de que se trata de un interés que implica a personas que no tienen un derecho subjetivo, pero sí una situación de hecho que se ve afectada por un acto administrativo de la autoridad; el interés jurídico, es aquél que poseen los gobernados quienes son titulares de un derecho subjetivo, exclusivo, directo y actual, reconocido y tutelado por la ley.

Esta figura que considera dicho Tribunal, ha traído diversos problemas, en virtud, de que los particulares abusan de la buena fe del mencionado organismo jurisdiccional, promoviendo juicios en los que no acreditan un interés y sólo promueven juicio con el único objeto de que el Tribunal les conceda la suspensión y así funcionar, verbigracia establecimientos mercantiles

que sin tener licencia de funcionamiento, están laborando como si acreditaran legalidad para funcionar.

EL DEMANDADO. Por lo general son las autoridades administrativas que han emitido, ejecutado o pretenden ejecutar un acto o resolución administrativa impugnada, siendo así un órgano del poder público el que resulte como demandado. Una excepción a esta regla general, es el ya citado juicio de lesividad, donde el demandado será un particular o gobernado y, la parte actora, la autoridad administrativa.

TERCERO PERJUDICADO O INTERESADO. Es cualquier persona que tenga interés opuesto al del demandante, ya sea porque hayan gestionado en su favor el acto que se impugna, porque se trata de la contraparte del accionante en el procedimiento administrativo de donde emana el acto impugnado, o porque simplemente se ven afectados con las resoluciones del tribunal.

B) Notificaciones y Términos

NOTIFICACIÓN. Es el acto de dar a conocer a los interesados la resolución recaída en un trámite o en un asunto judicial. En el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las resoluciones serán notificadas: personalmente, dentro del tercer día

a partir de aquél en que se pronuncie la resolución; por lista, al día siguiente de ser pronunciada; o por correo certificado con acuse de recibo (Artículo 36 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal). A las autoridades las notificaciones se harán personalmente o a sus representantes si estuvieren presentes en el Tribunal; personalmente o a sus representantes legales, cuando se trata de resoluciones definitivas y por correo certificado cuando no haya sido posible la notificación personal. A los particulares, sean personas físicas o morales, las notificaciones se harán: personalmente o por correo certificado tratándose de la primera notificación y de la resolución definitiva (Artículos 37, 38, 39, 40, 41 y 42 de la ley en comento).

TÉRMINO. Es el límite del plazo. El término para interponer la demanda será de quince días hábiles. Los términos se computan conforme a las siguientes reglas, comenzaran a correr desde el día siguiente al que surta efectos la notificación, serán improrrogables y se incluirá en ellos el día del vencimiento y se contarán en días hábiles (Artículos 42, 43, 44 y 45 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

C) Impedimentos, Excusas y Recusaciones

IMPEDIMENTO. Son las causas por las que un Magistrado debe separarse del conocimiento del asunto, ya que existen relaciones o intereses personales que permiten presumir la parcialidad del juzgador.

EXCUSA. Es la manifestación que hace el Magistrado del conocimiento del asunto, y dentro del juicio que se actualiza una causa que le impide seguir conociendo del juicio, es un acto de autoridad del juzgador.

RECUSACIÓN. Es el derecho que tienen las partes de hacer que el juzgador deje de conocer de un negocio, cuando se encuentra algún impedimento. Las partes plantean la recusación (Capítulo IV, artículos 46, 47, 48 y 49 de la Ley que rige a ese H. Tribunal).

D) Demanda y Contestación

DEMANDA. Es el escrito por medio del cual se da iniciación al proceso, es el acto por el que se pone en marcha el actuar del órgano jurisdiccional. Normalmente en ella se formula la pretensión procesal, por lo que la demanda no sólo es la iniciación del proceso, sino que es la manifestación o ejercicio de la acción. Los documentos que deben anexar a la demanda, además de sus pruebas son: documento con el cual acredite la personalidad, documento que acredite su interés legítimo, documento en el que

conste el acto impugnado, el acta de notificación y las pruebas que ofrezca. En cuanto a la falta de exhibición de estos documentos, el Tribunal deberá requerir al actor para que los presente, y si no lo hace en el término que le conceda, se tendrá por no presentada la demanda. El artículo 50 de la Ley del Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece los requisitos para presentar la demanda ante ese órgano colegiado. Si la demanda reúne los requisitos que dispone dicho precepto, deberá admitirse mandando correr traslado a los demandados emplazándolos para que la contesten dentro del término de 15 días, apercibidos de que si no lo hacen se tendrán por ciertos los hechos en ella expuestos (Artículo 55 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal). A mayor abundamiento, el Tribunal tiene facultades para desechar la demanda, cuando se actualice alguna de las causas previstas por el artículo 54 de la ley en comento, es decir, cuando sea obscura la demanda, cuando exista alguna causa de improcedencia o cuando no se haya desahogado la prevención para subsanar la demanda. (Artículos 51, 52, 53 y 54 de la Ley de la materia). Ante el auto de desechamiento de una demanda procede el Recurso de Reclamación, mismo que es procedente contra actos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, o de las Salas o por cualquiera de los Magistrados (Artículo 84 del mismo ordenamiento legal).

CONTESTACIÓN. En el escrito de contestación a la demanda, las partes se referirán a cada uno de los puntos controvertidos en la demanda,

citarán los fundamentos legales que consideren aplicables y ofrecerán las pruebas que estimen pertinentes. El término para que la parte demandada conteste la demanda es de quince días, corriendo individualmente para cada uno de los demandados y el tercero perjudicado si es que existe, en el caso de no dar contestación se tendrá por precluido su derecho; mismos que deberán de precisar las consideraciones que a su juicio, impiden que se emita resolución en cuanto al fondo, señalar los actos que hayan sido consentidos tácita o expresamente, es decir, analizar si se actualiza alguna de las causas de improcedencia y sobreseimiento previstas en los artículos 72 y 73 del mismo dispositivo legal. Al contestar la demanda se deberán acompañar los mismos documentos que se exigen al actor. En el caso de que la demanda reúna todos los requisitos indicados, deberá ser admitida y acto seguido deberá señalarse fecha para la celebración de la audiencia de ley, para desahogar las pruebas y formular los alegatos correspondientes. Una vez desahogadas todas las pruebas que se ofrecieron y fueron admitidas la Sala correspondiente procederá a formular el proyecto de sentencia en el término no mayor de diez días, mismo que en la actualidad no es respetado, debido al cúmulo de trabajo que tiene el Tribunal (Artículos 55, 56 y 57 de la Ley que rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

E) Medios de Prueba

Son los medios para verificar la existencia o inexistencia de los hechos que las partes han afirmado como fundamento de sus pretensiones o defensas. El objeto de la prueba es justificar la existencia del acto administrativo reclamado y demostrar que el propio acto o resolución es legal o ilegal. Las pruebas son los elementos de que puede valerse el juzgador para obtener un conocimiento claro, preciso y cierto sobre hechos materia de lo contradictorio. Dicho conocimiento lo puede adquirir mediante el objeto o los hechos que habrán de demostrarse y, por representación, a través de documentos y relatos, o bien por deducción o inducción que le permitan reconstruir los hechos por aplicación del razonamiento lógico jurídico que realice. Son aceptadas toda clase de pruebas, excepto la confesional y las que sean contrarias a la moral o al derecho. Ahora bien, las pruebas que en esta materia se desahogan, son: la instrumental de actuaciones, las documentales públicas o privadas, las testimoniales, las periciales, la inspección ocular o judicial y las presuncionales, ya sean legales o humanas. (Artículos 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 de la Ley que rige a este H. Tribunal). Debido a que la ley de la materia es muy generalizada en lo concerniente a los medios probatorios en lo relativo a los requisitos para su admisión, resulta ser aplicable de manera supletoria el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el cual hace una clasificación de las pruebas con excepción de la confesional, a saber:

documentos públicos y privados, dictámenes periciales, testigos, copias fotostáticas, registros dactiloscópicos y, en general todos los elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y cualesquiera que produzcan convencimiento en el juzgador. (Artículo 25 de la norma legal multireferida).

F) Suspensión de los actos impugnados

La suspensión es la medida cautelar consistente en privar de eficacia ejecutiva al acto administrativo, objeto de impugnación en un proceso administrativo, durante la tramitación de éste. Esta medida cautelar es la que puede decretar el juzgador, de manera provisional, rápida y flexiblemente, para evitar perjuicio a las partes con motivo de la tramitación de un proceso, garantizando la eficacia de la sentencia de fondo y su ejecución. Ahora bien está legitimado activamente para pedir la suspensión el demandante, tal y como lo dispone el artículo 58 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; sin embargo, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece trámite al efecto, por lo que el Presidente de la Sala resuelve de plano, sin perjuicio de que la parte demandada o los terceros perjudicados puedan interponer recurso de reclamación ante la Sala con el objeto de dejar sin efecto la misma. La suspensión es improcedente cuando se contravienen disposiciones de orden público o se dejare sin materia el juicio, de conformidad con el artículo 59 de la Ley del Tribunal de lo

Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Cuando no se da ninguno de estos supuestos, el órgano jurisdiccional competente, en función de la naturaleza de la pretensión y de las circunstancias que concurran, decidirá acerca de la procedencia de la suspensión. La petición de la suspensión podrá hacerse en escrito independiente con esta finalidad específica o en alguno de los escritos que presente la parte en el proceso principal, por lo general se hace en el escrito inicial de demanda. El demandante deberá expresar en su petición las razones en que se funde y, asimismo, hacer referencia a que no se da ninguno de los supuestos que, establece el artículo 59, párrafo cuarto, los cuales impedirían el otorgamiento de la suspensión. La suspensión será revocable por la sala, en cualquier momento, si varían las condiciones en las cuales se otorgó por ese órgano colegiado (Artículos 58, 59, 60, 61,32 y 63 de la referida ley).

G) Audiencia de Ley

Dentro del procedimiento debe fijarse la fecha para la audiencia en la que desahogarán las pruebas de las partes que se admitieron, concluido lo cual, se concederá a las partes la oportunidad de alegar lo que a su derecho convenga y posteriormente se dictará la sentencia, ya sea en el mismo momento; en el caso de que las partes no comparezcan a la audiencia señalada, esto no será motivo para que se impida la misma, ya que se practicará aun sin la asistencia

de las partes. Se admitirán las pruebas que tengan relación con los puntos controvertidos que se hubieren ofrecido en la demanda y contestación, tal como lo designan los artículos 74, 75, y 76 de la Ley del Tribunal.

Una vez oídos los alegatos o bien que se hayan formulado por escrito, el Secretario de Acuerdos, que es el encargado de asistir la audiencia, podrá proponer los puntos resolutivos y la Sala resolverá en la misma audiencia, salvo cuando exista un gran número de constancias que deban tomarse en cuenta, en cuyo caso el tribunal se reservará el fallo definitivo por un término no mayor de diez días, situación que en la mayoría de los casos en la praxis no es factible, en virtud de que debido al cúmulo de trabajo de ese Tribunal, se le complica cumplir con el término referido.

H) Terminación del proceso administrativo

Dicha terminación puede producirse mediante el acto que normalmente pone fin al proceso: la sentencia definitiva, o bien por vía distinta, es decir, por medio del sobreseimiento, el que se configura cuando el órgano jurisdiccional emite una resolución mediante la que declara que existe un obstáculo o impedimento para resolver el fondo del asunto, son causas que impiden que la controversia se falle en definitiva y son denominadas causas de improcedencia, que hacen que el juicio pueda ser sobreseído. Entendiendo por

sobreseimiento, la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo judicial o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia, y viene de latín *supersedera*, que significa cesar, desistir. Estas figuras son tomadas del juicio de amparo.

Los preceptos que son específicos en la materia, son el 72 y 73, mismos que describen en forma pormenorizada las causas para que pueda presentarse en un juicio el sobreseimiento, por ejemplo: desistimiento del actor, cuando durante el juicio apareciera algunas de las causas de improcedencia que cita el artículo 72 de la Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, etc.

La sentencia es la resolución definitiva que normalmente pone fin al proceso administrativo, que analiza todas las cuestiones de fondo del asunto, debe pronunciarse en la misma audiencia de ley, salvo cuando exista un gran número de constancias que deban analizarse, en cuyo caso, el Tribunal podrá reservarse el pronunciamiento de ella por el término de diez días, que como ya se expuso por lo general no se cumple con dicho término.

l) Recursos

Los recursos son los medios de defensa de que disponen las partes en juicio, para lograr que se revoque o modifique alguna resolución o acuerdo que le agravia a cualquiera de las partes. El RECURSO DE RECLAMACIÓN. Sólo se admite contra providencias y acuerdos de trámite de los presidentes o magistrados, tal y como lo establece el artículo 84 de la Ley de la Materia, se interpondrá con expresión de agravios, el plazo para interponer el recurso es de tres días contados a partir del siguiente en que surta efectos la notificación. (Artículo 84, 85 y 86 de la ley de la materia).

RECURSO DE APELACIÓN. Es un recurso interpuesto por cualquiera de las partes cuando les causa agravio una resolución definitiva, permite a la Sala Superior revisar la resolución impugnada conforme a los agravios que haga valer el recurrente, el plazo para interponer el recurso de apelación por escrito dirigido a la Sala Superior es de diez días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación. (Artículo 87 del mismo ordenamiento multireferido).

RECURSO DE REVISIÓN. Es el recurso interpuesto ante los Tribunales Colegiados de Circuito competentes, es de uso exclusivo de las autoridades y fue introducido en sustitución del antiguo recurso de “revisión administrativa”, que se tramitaba ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de conformidad con el artículo 104, fracción I-B de la

Constitución Federal. De acuerdo con el Diario Oficial de la Federación el primero de diciembre de 1987, el recurso de revisión es procedente en contra de las resoluciones dictadas por la Sala Superior respecto de los recursos interpuestos contra las resoluciones de las salas ordinarias, en aquellos asuntos de importancia y trascendencia, o si el valor del asunto excede veinte veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal. El recurso debe ser interpuesto dentro del plazo de diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectivamente mediante escrito dirigido al Tribunal Colegiado. En dicho escrito deberán expresarse las razones por las que se considere que el asunto es de importancia y trascendencia (Artículo 88 de la Ley respectiva).

"Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:
Fracción. I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e), del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en

ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno: ... ²³

5. ALCANCE DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Como ya fue expuesto en el capítulo anterior las reformas a la Constitución de 1996, sentó las bases para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 17 de marzo de 1971, se publicó la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuatro meses después se instala formalmente el Tribunal y con él, se crea en la historia judicial mexicana, un organismo accesible para todos los habitantes de la ciudad de México y se ponen así a su disposición los medios para reclamar los actos ilegales de las autoridades administrativas del ahora Gobierno del Distrito Federal. La denominación del tribunal, provoca desconcierto, sin embargo no constituyó innovación, ya que corresponde al concepto tradicional de tribunales administrativos, congruente con la connotación doctrinal.

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial SISTA.

Es así que se presenta entre los habitantes de la Ciudad de México un organismo jurisdiccional que representa un supuesto avance en la impartición de justicia administrativa con un procedimiento sencillo, carente de formalidades y a mi juicio proteccionista del particular. No está integrado por el pueblo, pero sí en función del pueblo y para servicio de éste. La finalidad de las sentencias que emite el Tribunal no son de aplicar el derecho con rigidez, sino lograr la impartición de justicia por devoción al pueblo. Es preciso destacar que dicho Tribunal no es un órgano jurisdiccional más, sino que es un órgano inmediatamente conectado con el pueblo, el que ha de brindar justicia a los actos que considera que son ilegales de la administración pública, pero justicia en la mayoría de los casos derivada de la conciencia mas no de la aplicación del derecho. Distinguidos juristas mexicanos y los propios habitantes de la ciudad de México que han solicitado del tribunal el reconocimiento y tutela de sus derechos, comparten nuestra opinión, coinciden que es una nueva perspectiva en la impartición de justicia administrativa, ajena a procedimientos complicados y eminentemente protector de la ciudadanía del Distrito Federal frente a los actos que según son considerados como ilegales de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal. El funcionamiento del Tribunal ha sido congruente con los propósitos que animaron su creación, como son: acceso directo de la ciudadanía al Tribunal, para que en forma práctica y prescindiendo de procedimientos inoperantes, se encontraran con los medios adecuados para lograr los fines de

“justicia”. En efecto, no existe sitio más adecuado para valorar si el Tribunal ha cumplido con su fin, que la propia opinión de los habitantes de la ciudad de México que han acudido en demanda de justicia.

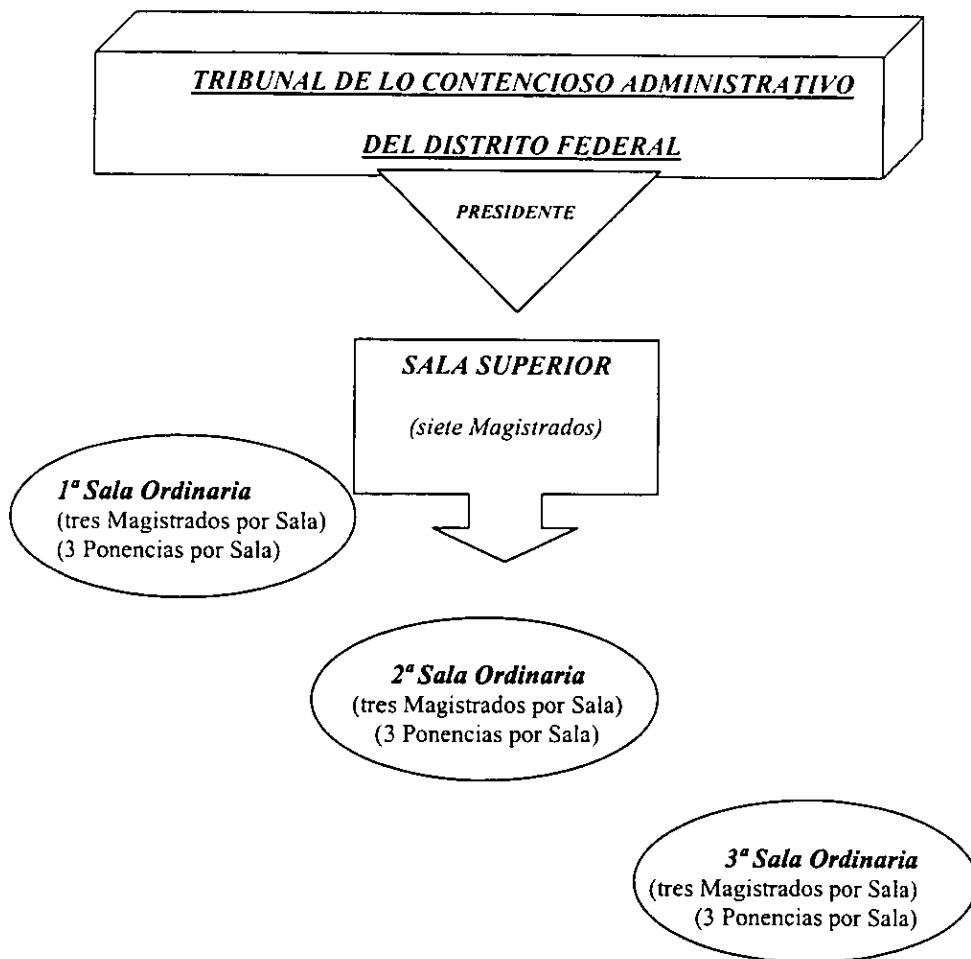
El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tiene preponderantes peculiaridades, tales como: que está constituido de plena autonomía, atributo reconocido en el artículo 1º de la ley de la materia, en congruencia con el segundo párrafo de la fracción I, del artículo 104 de la Constitución Política, ya que los juzgadores tienen efectiva independencia de la administración pública; se ubica en el sistema de jurisdicción administrativa, esto es, dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, pero con absoluta autonomía e independencia de cualquier autoridad administrativa; de acuerdo con su ley vigente, se estructura a semejanza del Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), aunque en el primer precepto invoca que es un tribunal dotado de plena jurisdicción, situación que ha generado discrepancias, en virtud de que dicho órgano jurisdiccional al pronunciar en sus sentencias algún punto que no fue expuesto en la litis (aun supliendo las deficiencias de la demanda), está sustituyendo a la autoridad administrativa al obligarla hacer, no hacer o modificar algún acto, que sólo compete a ésta autorizarlo o no, como consecuencia de ello, en sus sentencias no sólo declara la nulidad del acto reclamado, ni reforma o modifica el acto impugnado, sino que, aun más, sustituye la función administrativa;

establece una impartición de justicia pronta, expedita, pública y carente de formalidades, situación que también ha quedado sólo plasmado en los artículos, ya que debido a la magnitud de asuntos que resuelve, esta impartición es tardía cada vez más, hasta llegar al extremo de dictar resolución después de un año o año y medio, situación que también ocasiona vicios y alevosía por parte de los gobernados, en virtud de que los mismos en la mayoría de los casos obtienen suspensión al inicio del juicio y se mantienen así hasta que se dicte sentencia definitiva, lo cual ha provocado que en el órgano en comento aumente el ingreso de juicios, toda vez que los particulares optan por este medio por ser más conveniente a sus intereses por ser proteccionista de la ciudadanía del Distrito Federal.

A) Determinación de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de acuerdo con su Ley.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se integra por una Sala Superior, compuesta de siete Magistrados, y por tres Salas ordinarias de tres Magistrados cada una de ellas, de acuerdo con el artículo 2º de la ley de dicho órgano, de las cuales una de ellas tendrá como competencia exclusiva la materia de uso de suelo, en caso de que las necesidades del servicio requieran de apoyo de mas personal, se formarán Salas Auxiliares a juicio de la Sala Superior, integradas por tres Magistrados cada una. La Sala Superior

determinará la sede de las salas ordinarias como de las auxiliares. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal designará a los Magistrados del Tribunal, cuyos nombramientos se someterán a la aprobación de la Asamblea de Legislativa del Distrito Federal.



El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se compone también por un Secretario General de Acuerdos, Secretario General de Compilación y Difusión, Secretario General de Asesoría y Defensoría Jurídica, Secretario de Acuerdos, Actuarios, Asesores, Defensores Jurídicos, una Dirección Administrativa dentro de la cual se encuentra el Departamento de Recursos Humanos, Recursos Financieros, Recursos Materiales y Servicios Generales y, por último la Oficina de Oficialía de Partes.

A los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal les serán aplicables las disposiciones que se establecen para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. El Reglamento interior del Tribunal establece las atribuciones de los funcionarios del mismo. Una vez descrita la estructura del Tribunal en cuestión, abundaremos en el desarrollo del punto señalado.

Competencia. Es la facultad concedida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la contempla como garantía de legalidad en el artículo 16, cuando dispone: *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. . .”*.

La competencia se determina en función de cuatro áreas: la materia, la cuantía, el grado y el territorio.

La competencia por materia, se define en razón de la naturaleza jurídica del conflicto objeto de litigio o de la naturaleza de la causa, es decir, las cuestiones que constituyen la materia litigiosa del proceso. En algunos casos se atribuye en atención al carácter de la autoridad que emite el acto o resolución. Es pues que, encontramos órganos que conocen de la materia civil, familiar, penal, administrativa, constitucional, laboral, fiscal, entre otras.

La competencia por cuantía, atiende al valor económico que puede discutirse en los negocios judiciales.

Competencia por grado, nos indica las instancias que puede tener un juicio, es decir, se hace referencia al grado de jurisdicción como el lugar que ocupa un órgano jurisdiccional en el orden jerárquico de la administración de justicia. Por último la competencia por territorio, es el círculo de una jurisdicción donde se aplica el derecho, o en otras palabras, es el espacio geográfico en que se puede aplicar el sistema jurídico creado por el ente político soberano, el Estado; abarca el subsuelo, la superficie terrestre, una columna del espacio aéreo. En planos internacionales se comprenden otras instituciones, como el mar patrimonial, la plataforma continental, el zócalo submarino, etcétera.

Planteado lo anterior, concluimos que competencia, es el ámbito de aplicación del ejercicio del poder público, así como el ámbito de aplicación del sistema jurídico, verbigracia el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal su ámbito competencial se delimita al territorio del Distrito Federal. Es así que en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se aplican los criterios descritos, en razón de la materia, de acuerdo a la naturaleza jurídica del conflicto, misma que deber ser administrativa o fiscal; en razón de la cuantía no es criterio determinante para establecer la competencia ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; puesto que es indiferente para definir el monto que se reclame en un juicio contencioso. El nivel jerárquico de la autoridad que emite el acto o la resolución impugnada, no tiene trascendencia sobre la materia contenciosa administrativa, puesto que todas aquellas resoluciones o actos que provengan de alguna autoridad de la administración del Distrito Federal, pueden ser objeto de impugnación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; y por último en relación a la competencia por territorio, es de gran relevancia dicho criterio; dado que, de acuerdo a la jurisdicción de los límites del Distrito Federal, únicamente será competente para conocer el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, si así prefiere el particular, siempre y cuando se trata de materia administrativa, tal y como lo disponen el artículo 23 de la ley que rige a dicho órgano jurisdiccional.

Con lo citado, podemos afirmar que dicho órgano es competente para conocer de las resoluciones, actos o hechos del Poder Ejecutivo, en ejercicio de su función administrativa y fiscal como autoridad. En el juicio contencioso administrativo se analiza la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo (administración pública) en sus diversas jurisdicciones (federal, estatal o municipal), siempre que sean de naturaleza administrativa o fiscal y frente a los particulares; y en cuanto al conocimiento de los actos del Poder Legislativo y Judicial, no le corresponde a la justicia administrativa excepto en algunos casos, pero que tengan carácter eminentemente administrativo, verbigracia: Cuando a un funcionario de cualquiera de estos poderes le fincan responsabilidad administrativa, es competente el Tribunal administrativo para conocer del caso concreto.

Así, el Tribunal administrativo del Distrito Federal, conoce de actos ordenados, ejecutados o tratados de ejecutar por autoridades administrativas, fiscales u organismos descentralizados de la administración pública del Distrito Federal, o empresas de participación estatal, cuando realicen funciones de autoridad. Toda la competencia del tribunal se lleva a cabo a través de sus tres Salas ordinarias. Prevalece una división de trabajo por turno, en cambio la Sala Superior y el Presidente el Tribunal, poseen la competencia enumerativa y no limitativa señalada en la ley.

a) Competencia de la Sala Superior. Le corresponde funciones de carácter administrativo, jurisdiccional y las de gobierno interior en materia de personal y reglamentarias; entre las que destacan: (atribuciones no jurisdiccionales) Las de establecer reglas para la distribución de los asuntos, adscribir a los magistrados, la de fijación de la jurisprudencia, designar entre sus miembros al Presidente del Tribunal, quien lo será también de la Sala Superior, aprobar la designación del Secretario General de Acuerdos, Secretario de Compilación y Difusión y Secretario General de Asesoría y Defensoría jurídica, expedir el Reglamento Interior del Tribunal, etc. (artículos 22 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal); (atribuciones jurisdiccionales) resolver las resoluciones de recursos interpuestos ante las salas ordinarias, el conocimiento del recurso de reclamación en contra de los acuerdos dictados por el Presidente de la Sala Superior, así como de la excitativa de justicia ante la demora de los Magistrados en la presentación de los proyectos de sentencia o cuando no emitan voto respecto de los proyectos formulados por los restantes Magistrados (Artículo 20 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

La Sala Superior para resolver válidamente, requiere de un quórum de asistencia de por los menos 4 Magistrados para sesionar y aprobar acuerdos o resoluciones (Artículo 17 del ordenamiento citado). Cualquier resolución deberá tomarse por los votos, en el mismo sentido, de por lo menos cuatro

magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar, salvo que tengan impedimento legal. En caso de no darse el número de votos requeridos, el asunto se diferirá para la sesión siguiente, y si no pudiere tomarse resolución por el mismo objeto, será designado otro ponente. (Artículo 19 del dispositivo aplicable). Las sesiones de la Sala Superior serán públicas, salvo que la moral, el interés público o la ley exijan lo contrario. (Artículo 18 de la Ley de la materia).

1 b) Competencia de la Salas Ordinarias. Su competencia se agota en la actividad estrictamente jurisdiccional, ya que la Sala Superior hace las veces de órgano de gobierno del Tribunal Contencioso Administrativo en su conjunto, por lo que la Ley no le confiere atribuciones en esa materia a las salas ordinarias, es decir, no jurisdiccionales; en principio poseen una competencia genérica, de acuerdo con la fracción primera del artículo 23, que en sí misma abarca todos los actos y resoluciones administrativas dictados por el Gobierno del Distrito Federal. Dicho precepto menciona otras atribuciones específicas, entre las que destacan las referidas a la materia fiscal (fracción III), en los juicios en que se demanda la resolución de positiva o negativa ficta (fracción V y VI), y al silencio administrativo (fracción IV). Por tanto las Salas ordinarias son competentes para conocer de los juicios: contra los actos administrativos que las autoridades del Gobierno del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares; contra las resoluciones

definitivas dictadas por el Gobierno del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal; contra la falta de contestación de las autoridades a las peticiones o solicitudes de los particulares; de las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicte el Tribunal; del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala; de los procesos que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones fiscales favorables a los particulares y que causen una lesión a la hacienda pública del Distrito Federal (Artículo 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

Como ejemplos podemos citar asuntos de impugnación de multas administrativas por violación a las leyes y reglamentos del Gobierno del Distrito Federal, mismas que son impuestas por las diversas dependencias existentes en la entidad a diversos negocios, como tiendas de abarrotes, vinaterías, restaurantes bar, hoteles, estacionamientos, estéticas disfrazadas de prostíbulos; así como, negativas de otorgamiento de licencias para abrir negocios como los ya mencionados, falta de contestación a sus peticiones, multas de tránsito, etc.

Por otra parte, el sentido de los fallos emitidos por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a esta clase de asuntos que se le plantean, desde su establecimiento a la fecha, ha sido altamente favorable a

los particulares, dado que en un 98% de los casos resueltos se han anulado las resoluciones impugnadas, se han levantado las clausuras por considerarse ilegales en términos de las causas de ilegalidad contenidas en las diversas fracciones del artículo 81 de la ley de la materia, es decir, por incompetencia de la autoridad o violación a la ley, etcétera; o bien, de acuerdo con el artículo 23, fracción IV del mismo ordenamiento. Lo anterior da una idea de la importancia que ha cobrado para los particulares en el Distrito Federal la instalación de dicho órgano, es decir nuevamente observamos el espíritu proteccionista del Tribunal hacia los particulares, y en diversos asuntos en contraposición con diversas disposiciones administrativas.

B) Naturaleza de las sentencias que emite el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En México la organización jurídico-política tiene su sustento en la Constitución de 1917, que sujeta al ejercicio del poder público a un respeto irrestricto de ésta y de las leyes que de ella emanen, las que en su conjunto, conforman un Estado de derecho. Es indudable que en el ejercicio de su actividad administrativa, el poder público no puede escapar a la sujeción de las leyes que rigen para la comunidad a la que pertenece; por lo que, si en el ejercicio de esa actividad, falta a la observación de las leyes y afecta un derecho o un interés legítimo de los administrados, debe ser precisamente un tribunal el

que dirima el conflicto entre el particular e imponga el respeto de la norma que ha sido violada y resuelva de manera imparcial los asuntos que se someten a su consideración. Surge, de esta manera, una contienda entre la administración pública y el particular administrado, contienda jurídica que conforma la materia de lo contencioso administrativo.

Lo contencioso administrativo implica también atribuir a un tribunal administrativo ajeno al Poder Judicial, que goza de plena autonomía para emitir sus fallos; funciones materialmente jurisdiccionales para resolver los conflictos entre los particulares y la administración pública.

Al respecto, existen dos sistemas del contencioso administrativo que tienen gran relación con la naturaleza de las sentencias, y que es importante destacarlos y establecer sus diferencias, pues es punto esencial para delimitar la naturaleza de las sentencias que emite el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; siendo el de plena jurisdicción o subjetivo y el de anulación u objetivo.

En el contencioso de plena jurisdicción o subjetivo se persigue el restablecimiento de un derecho subjetivo infringido por la autoridad administrativa. En el contencioso de anulación se persigue el restablecimiento de la legalidad alterada por la autoridad administrativa. También, en cuanto al procedimiento la diferencia entre ambos sistemas radica en que en el

contencioso de plena jurisdicción el que se sigue es más complejo, en cambio, en el de anulación el procedimiento es más sencillo. Por otra parte, en el de plena jurisdicción la sentencia tiene el carácter de condena, en cambio en el objetivo la sentencia es declarativa; en el contencioso de plena jurisdicción los fundamentos de la acción pueden consistir no sólo en la violación de una ley o de una regla de derecho, sino también en la violación de un título que hubiere conferido derechos subjetivos al reclamante, por el contrario, en el contencioso objetivo el reclamante sólo puede invocar, en apoyo de la acción, la violación a una regla de derecho.

Finalmente, en cuanto concierne a la función jurisdiccional en sí, existen diferencias sustanciales. En el contencioso de anulación la función se limita a comprobar si el acto impugnado viola o no la regla del derecho, en virtud de la cual es o no ilegal; en consecuencia la decisión del juzgador únicamente, se limitará a anular o confirmar el acto motivo de la impugnación; en cambio, en el contencioso de plena jurisdicción la función del juzgador es mucho más amplia, pues consistirá en comprobar la situación jurídica que se le plantea, para determinar la existencia y extensión de los derechos que el reclamante pretenda hacer valer contra la administración pública. El juez no sólo podrá anular la decisión de la autoridad contraria a la pretensión del enjuiciante, sino que podrá reformar el acto impugnado Y AUN SUSTITUIR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN LA RESOLUCIÓN DEL DERECHO AFECTADO

AL PARTICULAR, en donde se alegaron violaciones a un derecho subjetivo y contará con los medios para hacer cumplir sus sentencias; contrario al de anulación donde éste no cuenta con medios para hacer cumplir sus determinaciones.

En tratándose del contencioso de anulación, sólo se va a nulificar el acto impugnado, no puede darse instrucciones a la administración pública sobre el contenido de un nuevo acto, ni menos aun dictarlo, en tanto que en el de plena jurisdicción nombrado, no sólo se limita a nulificar la resolución, sino que está autorizado para modificar el acto e ir más allá del acto sujeto a su consideración. Al respecto existen algunos estudiosos administrativistas que afirman que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tiene una jurisdicción mixta, porque dicho Tribunal, en su regulación, no adoptó en forma plena ninguno de los dos sistemas, ni el de mera anulación ni el de plena jurisdicción, en sus formas puras, sino que se tomaron elementos de uno y de otro, con lo que le implantaron una jurisdicción mixta, pero de acuerdo con el artículo 1º de la Ley de dicho Tribunal, dispone que es un tribunal dotado de plena jurisdicción, así como en el numeral 83, puntualiza la imposición de condenas para ejecutar y hacer cumplir sus sentencias, pues ubica la procedencia de la queja para el caso de que la autoridad correspondiente no haya dado cumplimiento a la sentencia, y en la hipótesis de que se resuelva que no se ha cumplido con los términos de la misma, requerirá a la autoridad para

que sea cumplida, amonestará y prevendrá que en caso de renuencia impondrá a las autoridades una multa de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, y si persiste en el incumplimiento la Sala Superior, solicitará al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que obligue al funcionario subordinado para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, lo anterior sin perjuicio de reiterar las veces que sea necesario la multa impuesta. Asimismo, el precepto 82 del mismo ordenamiento, establece que en el caso de que resulten fundados los aspectos de hecho y derecho que son sometidos a su jurisdicción, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a restituir al particular afectado de los derechos que fueron violados y cumplir la resolución en los términos que disponga la sentencia. En virtud, de todo lo expuesto y conforme a la propia Ley de dicho tribunal, se vislumbra como de plena jurisdicción, aunque es pertinente destacar que en algunos casos resalta matices de un tribunal contencioso de anulación; pero legalmente es un tribunal de plena jurisdicción, en el que se emiten sentencias constitutivas de condena y no declarativas como lo es en los tribunales que son de anulación. El Tribunal administrativo a estudio emite sentencias de esa índole dado que impone a la autoridad una obligación de dar, hacer o no hacer.

Entendiendo por sentencias declarativas. Aquéllas que simplemente se limitan a reconocer o negar el valor legal de una pretensión del promovente, o

bien aquéllas, que tienen por efecto fallar el derecho. Entretanto que las sentencias constitutivas, son las que producen el efecto inmediato de crear, modificar o extinguir un derecho de cualquiera de las partes, es decir, esta sentencia no comprueba lo que ya existe, sino que crea algo nuevo que antes no existía, se forman situaciones jurídicas concretas nuevas. Finalmente las sentencias de condena, también llamadas de prestación, son las que imponen una responsabilidad por la que se está obligado a dar, hacer o no hacer algo, sin embargo el efecto es satisfacer alguna prestación, en donde se afirma un derecho que además debe ser satisfecho o cumplido.

Descrito lo propio, la naturaleza de las sentencias que pronuncia el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, residen en sentencias constitutivas de condena, en razón de que no sólo declaran violada la ley que se dejó de aplicar, sino que además exigen que se emita resolución administrativa en los términos de la sentencia dictada y, conforme a los cuales la autoridad responsable debe pronunciar nueva resolución en la que está obligada a dar, hacer o no hacer determinado acto y que en algunos casos la propia ley administrativa lo prohíbe, tal es el caso de anuncios autosoportados, colocados en zonas prohibidas por causar peligro a la sociedad; el Tribunal en su determinación obliga a la autoridad a otorgar licencia de anuncio para su colocación en el citado lugar. Dicha situación ha originado grandes excesos por parte de los particulares frente a los colosales vicios de la autoridad y al criterio

proteccionista del Tribunal; ya que éste a criterio propio en diversas ocasiones emite resoluciones o sentencias adversas a criterio jurídico y sólo se concreta a sustituir la función administrativa, misma que como ya se especificó es facultad de la administración pública en sus distintos ámbitos de competencia y que como fin persigue el interés público y realizar las tareas sociales y no el beneficio de algunos particulares.

En atención a lo manifestado, finalizamos que los pronunciamientos que emite el tribunal, siendo un órgano que tiene plena jurisdicción conforme lo señala su propia ley, emite providencias que son constitutivas de condena, y que en la mayoría de los casos no analiza el fundamento jurídico para sentenciar a la autoridad para que realice determinado acto, mismo que en algunos casos es contradictorio a la propia ley que regula el caso concreto. Verbigracia emitir una sentencia en la que se condena a la autoridad a otorgar una licencia de funcionamiento a un particular por el hecho de que ésta no dictó contestación a dicha petición debidamente fundada o motivada; siendo que, debió condenar a la autoridad a darle respuesta inmediata, congruente, fundada y motivada en la que se analizará si conforme a la ley aplicable al caso, reúne los requisitos para poder otorgarle dicha permisión, facultad que sólo es permisible a la administración pública; ya que ésta analizará que al tratarse de una cuestión de orden público debe procurar el bienestar social, además de examinar si dicha

solicitud del gobernado reúne todos los requisitos que la propia ley lo obliga a cumplir.

C) Alcance de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El juicio contencioso administrativo se distingue por las sentencias que emite el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Su pertinencia procesal, en el mismo acto de la audiencia o en un término no mayor de quince días, término que actualmente no es cumplido, en atención al cúmulo de trabajo que tiene dicho órgano, dado que en muchos casos emite la sentencia hasta con un año de dilación. Por disposición expresa de la ley, el contenido de la decisión de este órgano jurisdiccional, es ajeno a formalidades; sólo se exige congruencia, valoración de las pruebas rendidas y adecuada fundamentación. El carácter eminentemente proteccionista del Tribunal en beneficio de los habitantes del Distrito Federal, se manifiesta, plenamente, en este significativo acto procesal, mediante la obligación de suplir, en todos los casos que sea necesario, las deficiencias de la demanda.

Es evidente que una de las características del Tribunal, es la ausencia de fórmulas en el procedimiento, a fin de que la función que tiene encomendada, y que se concretiza en la sentencia sea, según, pronta y expedita; situación que

desde luego ha variado, ya que en la mayoría de los casos la sentencia es emitida con bastante demora, a tal grado de tener que promover la excitativa de justicia que la propia ley vislumbra. Congruente con este principio, el artículo 80, primer párrafo establece que las sentencias no quedarán sujetas a ningún formulismo, aun cuando deben contener ciertos elementos que resultan indispensables a fin de que la voluntad del órgano jurisdiccional se manifieste de tal forma que constituya una seguridad para las partes sujetas a su potestad. Tales elementos son: La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas e inspección judicial que siempre harán prueba plena; los fundamentos legales en que se apoyen para producir la resolución definitiva, debiendo limitarlo a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada; los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare y el término que se dé a la autoridad para que sea ejecutada la sentencia de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento; plazo que no excederá de veinticinco días contados a partir de la notificación de la sentencia (término que de igual forma en la mayoría de los casos no es cumplido por la autoridad responsable).

Así también aun cuando la ley de dicho tribunal no lo dispone expresamente, la sentencia debe contener los datos necesarios para su

identificación, tal y como lo cita el artículo 86 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal de aplicación supletoria a la materia; tales como la fecha, el número del expediente, la sala del conocimiento, el nombre o denominación de las partes, los nombres de los Magistrados que hayan votado, el sentido de su voto y el señalamiento del ponente. Puede suceder que en la sentencia exista ambigüedad, oscuridad, contradicción o bien alguna omisión de carácter eminentemente formal, sobre los puntos que conformaron la controversia, en tales supuestos es de aplicación supletoria lo preceptuado por el artículo 84 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal en relación con el artículo 25 de la ley del tribunal administrativo, es decir las Salas podrán de oficio o a petición de parte aclarar los conceptos o suplir las omisiones en que hubieren incurrido, sin que ello comprenda cambio o modificación de las determinaciones sustanciales contenidas en la propia sentencia.

Así pues, el rigor de la fórmula que ve la sentencia, como el acto mediante el cual se manifiesta la voluntad del juzgador como un mecanismo rígido que atiende al tecnicismo jurídico, se evitó en el juicio contencioso administrativo.

Con lo anterior ratificamos la ausencia de fórmulas en el procedimiento, a fin de que la función que tiene encomendada el Tribunal, y que se concretiza en la resolución judicial que emite; es decir la sentencia, sea supuestamente

pronta y expedita tal y como lo prevé el artículo 17 Constitucional. El artículo 80 de la ley administrativa del Tribunal establece que las sentencias no quedarán sujetas a ningún formulismo, aun cuando deben contener los elementos aludidos, a fin de que la voluntad del órgano jurisdiccional se manifieste de forma que constituya una seguridad para las partes sujetas a su potestad.

El artículo 82 de la Ley del Tribunal, decreta que las sentencias tienen el carácter de obligatorias, y que deben ser acatadas por las partes, ya que las mismas dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en las condiciones que establezca la sentencia, siempre y cuando sea fundada la demanda. La sentencia, es una manifestación trascendente de la función jurisdiccional, por lo tanto es importante determinar las consecuencias que produce la misma y la condena que deben asumir las autoridades responsables. Por lo que entre la declaración de nulidad de la resolución o acto impugnado y la restitución en el derecho que se afectó o desconoció existe una relación de causa y efecto, es decir, que la sentencia producirá consecuencias jurídicas que están ineludiblemente relacionadas con el contenido de la decisión administrativa, que declara la ilegalidad, legalidad, nulidad o validez del acto, y es de donde surge para la autoridad la obligación de otorgar o restituir al particular el

derecho afectado o desconocido mediante actos positivos o negativos; dicho precepto (artículo 82) puede dar origen a que existan diversas interpretaciones, debido a que en la última parte describe que la sentencia dejará sin efecto el acto impugnado y la autoridad responsable quedará obligada a restituir al actor en los derechos que le fueron afectados o desconocidos, “en los términos que establezca la sentencia”; lo que deja al órgano jurisdiccional en posibilidad de que en la misma resolución disponga el sentido en que la autoridad deba emitir su nuevo acto, y la autoridad responsable tendrá la obligación de cumplirla en el caso de que no sea recurrida, además al ser el Tribunal Contencioso un tribunal de plena jurisdicción existe la opción del juzgador de precisar los términos bajo los cuales la autoridad administrativa debe emitir su resolución; situación que provoca diversos conflictos, ya que en algunos casos dicho órgano no sólo declara la nulidad del acto, como lo haría un tribunal de anulación, sino que sitúa el sentido en que la autoridad demandada debe de actuar, obligándola a realizar determinados actos; lo que implica sustitución en sus facultades, ya que ordena expresamente cuales serán los actos que la autoridad deba realizar a fin de otorgar o restituir al particular los derechos que según fueron afectados o desconocidos. Por lo anterior, el efecto de la sentencia y su cumplimiento están relacionados con el contenido de la decisión declarada nula, por consiguiente, si se atiende a la naturaleza y efectos de la sentencia, ésta debe señalar los lineamientos formales en que consistirá la restitución, es decir, lo que la autoridad no valoró o violó indebidamente, pero el contenido del acto y su

sentido compete única y exclusivamente a la autoridad, es decir, el órgano jurisdiccional establece el marco y las autoridades administrativas al restituir le dan su contenido.

En el caso de que el acto impugnado sea la falta de contestación a las peticiones de los particulares el efecto que produce la sentencia consiste en obligar a la autoridad a que conteste congruentemente dentro del plazo que se le fije a lo que se le ha solicitado, aunque no en la mayoría de los casos se trate de otorgar todo lo requerido por algún particular o gobernado; ya que el órgano jurisdiccional no debe señalar el contenido de la contestación, en el caso de hacerlo así implica sustitución de facultades que únicamente competen a las autoridades administrativas.

Así es que con todo lo anteriormente manifestado se destaca a todas luces la carencia de formalidades del procedimiento y el proteccionismo hacia los particulares por parte del Tribunal, siendo que su función primordial es la de dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública (local Distrito Federal) y los administrados, aplicando el derecho, colocando a cada una de las partes con los derechos y obligaciones correspondientes, situación que no sucede, ya que por el contrario permite que los gobernados soslayen la aplicación del derecho plasmado en los diversos ordenamientos legislativos; toda vez que por medio de sus sentencias acepta que particulares funcionen en

contra de la propia ley; y aun más, obliga a la autoridad responsable a conducirse de determinada manera en la que se sustituye su propia función; quiere esto decir que la finalidad de las sentencias que emite el Tribunal, no es la de aplicar en rigor el derecho de manera imparcial y sujetar a la autoridad a que actúe en el marco jurídico, sino que es “juzgar en conciencia”, en la mayoría de los casos en beneficio de los gobernados. Lo anterior coincide con las opiniones de los gobernados de la ciudad de México, que tienen una nueva perspectiva en la “impartición de justicia”, que es ajena a todo formulismo y procedimiento complicado y que hoy por hoy favorece en la mayoría de los casos a éstos, que aun y cuando no les corresponde determinado derecho, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a través de sus sentencias les concede éste no limitándose a resolver si la autoridad administrativa violó o no determinada norma y obligarla a que cumpla con ella, emitiendo un nuevo acto fundado y motivado, en el que se respeten las garantías y derechos de los gobernados y se cumpla con los dispositivos legales. Es óbice que las sentencias que debe emitir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no deben precisar el sentido en que deba ser emitido el nuevo acto y sí deben precisar las circunstancias y argumentos jurídicos debidamente relacionados que la autoridad debió y no valoró para la emisión del acto, y en esa medida la autoridad observará las deficiencias que tuvo y que debió valorar o bien que no debió valorar, para emitir el acto, situaciones que deberá tomar en consideración para el pronunciamiento de los demás actos; para

que los mismos se encuentren debidamente fundados aplicándose los preceptos de derecho que faculden a la autoridad emisora a dictar el acto y a la ejecutora a cumplirlo y se señalen los supuestos y motivos legales que tuvo la autoridad para dictar su acto de autoridad, es decir el alcance que deben tener las sentencias del Tribunal administrativo, no deben sustituir la función de la autoridad, ya que ésta también tiene encomendadas sus funciones en preceptos legales que debe cumplir y que no puede ir más allá de lo que la ley le permite; si bien es cierto que es un tribunal de plena jurisdicción (legalmente), también lo es que no tiene adoptada en forma plena ninguno de los dos sistemas que mencionamos con anterioridad (en la praxis), por lo que debe optarse por su forma mixta plasmada legalmente, y en esa medida tener las limitaciones correspondientes a cada uno de los dos sistemas, el de plena jurisdicción y el de anulación; ya que como se citó al inicio del capítulo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un órgano jurisdiccional que no resuelve conforme a derecho, sino conforme a un sentido de justicia a lo subjetivo, es decir, aplica justicia derivada de la conciencia mas no de la aplicación del derecho.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El contencioso administrativo es un proceso que se sigue ante los Tribunales Administrativos (o Judiciales), a fin de dirimir las cuestiones o controversias surgidas entre la administración pública y los particulares.

SEGUNDA.- Los tribunales administrativos son competentes para conocer de los actos u omisiones de las autoridades administrativas del Estado (administración pública) que afecten o lesionen la esfera jurídica de los particulares, al acto generador de la contienda se le denomina "acto administrativo".

TERCERA.- El artículo 104 Constitucional, plasma el sistema mixto de tutela de los derechos de los gobernados, es decir, se deduce que las controversias administrativas se resuelven por tribunales administrativos enmarcados dentro de la esfera del Poder Ejecutivo; y, por Tribunales Judiciales enmarcados dentro del Poder Judicial Federal. Asimismo, en el citado precepto se encuentra el sustento constitucional de creación de tribunales administrativos, tanto a nivel federal (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), como a nivel local (Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y Tribunales Contenciosos Administrativos de las distintas entidades federativas

como: Baja California, Colima, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, etc.).

CUARTA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fue creado en el año de 1971 y su fundamento de creación es el artículo 104 Constitucional, está regulado por la que lleva su nombre (Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), así como por su Reglamento Interior.

QUINTA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un tribunal administrativo que se ubica en la esfera del Poder Ejecutivo.

SEXTA.- El Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, conforme al artículo 1º de la Ley de la materia, adopta el sistema de un tribunal de plena jurisdicción, entendiéndose por este término, la esfera de acción de una autoridad para conocer, tramitar, fallar y ejecutar sus resoluciones; en la praxis no es totalmente de manera pura un tribunal de plena jurisdicción, puesto que resuelve como un tribunal de anulación, toda vez que en la mayoría de los casos declara únicamente la nulidad del acto reclamado. En la práctica jurídica el tribunal de lo contencioso resuelve con un sentido de justicia a lo subjetivo y no conforme a la aplicación del derecho para concluir en la nulidad del acto administrativo en la mayoría de los casos.

SÉPTIMA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tiene como característica: “**autonomía**”, ya que al ubicarse en un sistema de jurisdicción administrativa, esto es, dentro de la estructura del Poder Ejecutivo resuelve con independencia de cualquier autoridad de la administración pública, es decir, no interviene ninguna autoridad administrativa en su determinación.

OCTAVA.- Igualmente como característica del Tribunal Administrativo a estudio denota la “**antiformalidad**”, puesto que no sigue ningún formulismo en el procedimiento con el objeto de que los particulares que según son la parte más desprotegida (aunque no siempre es así, ya que éstos al conocer del sentido antiformalista del citado Tribunal, recurren a él con el ánimo de que sean procedentes sus peticiones, sin necesidad de formulismo alguno); tengan fácil acceso a la “justicia”, dado que el juzgador no sólo toma en cuenta los argumentos legales que le fueron planteados sino que va más allá de lo argüido por la parte actora, o bien a favor de los particulares.

NOVENA.- La “**suplencia de la queja**”, es otra importante característica del Tribunal Contencioso, puesto que siempre opera a favor de los administrados, aun en los casos de que no se haya sometido a su revisión determinadas consideraciones.

DÉCIMA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es eminentemente “**proteccionista**”, dado que siempre opera o resuelve a favor del actor, pues “según” se está en el entendido de que los gobernados son la parte débil, aunque no siempre es así.

DÉCIMA PRIMERA.- El Tribunal Contencioso sustituye las facultades que son propias de la autoridad responsable, esto sucede en virtud de que los particulares observando que el citado Tribunal en la mayoría de los casos resuelve con un sentido subjetivo, acuden a éste para que argumente cuestiones que ni el propio gobernado solicitó o en su defecto resuelve sobre cuestiones que hacen que la autoridad administrativa viole los preceptos legales, pues la obligan a cumplir su determinación en forma y términos precisos; implicando esto, una sustitución en la facultades de la autoridad responsable.

DÉCIMA SEGUNDA.- Por todo lo manifestado se concluye que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal debe plasmar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal adopta un sistema mixto (de plena jurisdicción y de anulación); estableciendo los alcances y límites de cada sistema (no adoptando ninguno de ellos en sus formas puras al cien por ciento) con el objeto de situar o inducir al juzgador en los alcances que deben poseer las sentencias que en ningún caso deberán exceder o sustituir las facultades que la ley (únicamente) le confiere a la autoridad responsable.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA, Romero Miguel. Compendio de Derecho Administrativo Parte General. Editorial Porrúa, México 1996.
2. ACOSTA, Romero Miguel. Derecho Administrativo. Primer curso. 13ª Edición, Editorial Porrúa, México 1997.
3. ARGAÑARAZ, Manuel J. Tratado de lo Contencioso Administrativo. Editorial Argentina, Buenos Aires. 1995.
4. ARMIENTA, Hernández Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. 3ª Edición, Editorial Porrúa, México 1996.
5. BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Roque de Palma Editor, Buenos Aires 1955.
6. Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, Editorial Trillas, México 1987.
7. CLAVERO, Arévalo Manuel. Estudios de Derecho Administrativo, Editorial Civitas, Madrid 1987.
8. DE VEDIA, Agustín. Derecho Constitucional y Administrativo, Instituciones de Derecho Público. 6ª Edición, Editorial Macchi, Buenos Aires, Argentina 1984.

9. DELGADILLO, Gutiérrez y Lucero Espinosa. Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso, Editorial Limusa Noriega Editores, México 1994.
10. DELGADILLO, Gutiérrez Luis. Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso, Editorial Limusa Noriega Editores, México 1997.
11. DELGADILLO, Gutiérrez y Lucero Espinosa. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1988.
12. FAYA, Biesca Jacinto. Administración Pública Federal. 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1983.
13. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 40ª Edición. Editorial Porrúa, México 2000.
14. GARCÍA, Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 36ª Edición. Editorial Porrúa. México 1984.
15. GALINDO, Camacho. Derecho Administrativo, Tomo I y II. 2ª Edición. Editorial Porrúa. México 1997.
16. GONZÁLEZ, Pérez Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, 2ª Edición. Editorial Porrúa. México 1987.
17. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Estudios en memoria de Niceto Alcalá y Zamora. Editorial UNAM, México 1987.

18. LEÓN, Cortiñas-Pelaez, Introducción al Derecho Administrativo, 2ª Edición. Editorial Porrúa, México 1994.
19. MARGAIN, Manautou Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, 2ª Edición. Editorial Porrúa, México 1997.
20. MARGAIN, Manautou Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, 5ª Edición. Editorial Porrúa, México 1995.
21. MARÍA, Diez Manuel. Derecho Administrativo, Tomo V, 2ª Edición. Editorial Pius Ultra. Buenos Aires, 1971.
22. MARTÍNEZ, Lara Ramón. El sistema contencioso administrativo en México. Editorial Trillas. México 1990.
23. MARTÍNEZ, Morales Rafael. Derecho Administrativo, Primer Curso, 3ª Edición. Editorial Harla, México 1995.
24. MORALES, Paulín Carlos. El proceso administrativo público. Editorial Porrúa, México 1999.
25. NAVA, Negrete Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1995.
26. PÉREZ de León Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 15 Edición. Editorial Porrúa, México 1994.
27. RÍOS, Elizondo Roberto. El acto de gobierno, Editorial Porrúa. México 1975.

28. DEL RÍO, González Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Cárdenas, México 1981.
29. SERRA, Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Primer Curso, 16ª Edición. Editorial Porrúa, México 1994.
30. SERRA, Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Segundo Curso, 19ª Edición, Editorial Porrúa, México 1999.
31. TREVIÑO, Garza Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, Editorial Porrúa, México 1997.
32. VÁZQUEZ, Alfaro José Luis. Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano. Editorial U.N.A.M., México 1991.
33. VÁZQUEZ, Galván Armando y García Silva. El Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Editorial Orto, México, 1977.

LEGISLACIONES

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
4. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
5. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
6. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
7. Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
8. Reglamento Interior del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
9. Ley del Seguro Social
10. Compila IV. Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

OTRAS FUENTES

1. Diccionario Enciclopédico Pequeño Larousse 2000.
2. DE PINA Vara. Diccionario de Derecho. 17ª Edición. Editorial Porrúa. México 1991.
3. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico, 6ª Edición. Editorial Porrúa, México 1993.
4. MARTÍNEZ, Morales Rafael. Diccionario Jurídico Temático, Volumen 3, Derecho Administrativo. Editorial Harla, México 1997.