



**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MATATIPAC, S.C.**  
ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNAM 8854

---

**“COMPOSICIÓN DE EL ESTADO  
Y SUS MECANISMOS ADMINISTRATIVOS”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA  
**MARCO ANTONIO DÍAZ CASTAÑEDA**

ASESORES

**LIC. FIDEL ROBERTO LÓPEZ PÉREZ**  
Técnico

**LIC. FÉLIX GERARDO RODRÍGUEZ ROSAS**  
Metodológico

Tepic, Nayarit; Febrero del 2011



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.

# AGRADECIMIENTOS

**A mis padres:** Por haberme dado el cariño y la educación profesional y moral que requiero para forjar un buen futuro.

**A mis maestros:** Por haberme enseñado durante mi formación universitaria para alcanzar la meta de convertirme en Licenciado en Derecho.

**A mis asesores de tesis:** por ayudarme a dar el último paso para convertirme en Licenciado en derecho.

**Al Licenciado Yosser Gizcard Leonid Ramos Camarena:** Por Haberme brindado la oportunidad de incorporarme a su equipo de trabajo, e instruirme en la práctica de la abogacía como un tutor.

**Al Licenciado José Amado Aguilar Gonzales:** Por haber sido mi maestro en la práctica del litigio y así ayudarme a convertirme en un abogado.

**Al licenciado Vicente Ochoa Torres:** Por Compartirme su conocimiento y sabiduría en el campo laboral.

## **INDICE**

AGRADECIMIENTOS.....	II
TEMA:.....	VIII
INTRODUCCIÓN.....	IX
RESUMEN .....	XVII
CAPÍTULO I.....	1
1.    EL CONTROL COMO MEDIO DE DEFENSA PARA EL PARTICULAR ..	1
<b>1.1.    Antecedentes</b> .....	1
<b>1.2.    Clasificación del Control</b> .....	2
1.2.1. El control legislativo.....	3
1.2.1. El control ejecutivo.....	3
1.2.2. El control judicial .....	4
1.2.3. El control ejecutivo.....	4
<b>1.3.    El orden público como finalidad del control del gobierno</b> .....	5
1.3.1. La ley .....	8
1.3.2. Misión del Poder Ejecutivo y del Poder Público.....	8
1.3.3. Jurisprudencia administrativa.....	8
1.3.4. Tradición jurídica .....	8
1.3.5. Las reglas consuetudinarias .....	9
<b>1.4.    La moral</b> .....	9
1.4.1. Las costumbres .....	10
CAPÍTULO II.....	11
2.    EL ESTABLECIMIENTO DE REGÍMENES COMO GARANTÍA JURÍDICA AL GOBERNADO .....	11
<b>2.1.    Régimen jurídico</b> .....	11
<b>2.2.    Régimen financiero del estado</b> .....	13
<b>2.3.    Ingresos del estado mediante la Ley de Ingresos</b> .....	14
<b>2.4.    Fases del presupuesto de ingresos</b> .....	17
<b>2.5.    El presupuesto de egresos</b> .....	18
CAPÍTULO III .....	20

3.	EL PATRIMONIO DEL ESTADO .....	20
<b>3.1.</b>	<b>Definiciones de patrimonio .....</b>	<b>20</b>
3.1.1.	Bielsa .....	20
3.1.2.	Gabino Fraga .....	20
3.1.3.	Acosta Romero .....	21
3.1.4.	Doctrina .....	22
3.1.5.	Legal .....	23
<b>3.2.</b>	<b>Bienes del dominio público .....</b>	<b>23</b>
<b>3.3.</b>	<b>Concepto de Dominio público.....</b>	<b>23</b>
<b>3.4.</b>	<b>Elementos del dominio público.....</b>	<b>24</b>
<b>3.5.</b>	<b>Bien de usos común .....</b>	<b>25</b>
<b>3.6.</b>	<b>Bienes de dominio directo .....</b>	<b>25</b>
<b>3.7.</b>	<b>Bienes de dominio privado.....</b>	<b>26</b>
	CAPÍTULO IV .....	28
4.	MECANISMOS ADMINISTRATIVOS DEL GOBIERNO.....	28
<b>4.1.</b>	<b>Expropiación .....</b>	<b>28</b>
<b>4.2.</b>	<b>Decomiso.....</b>	<b>29</b>
<b>4.3.</b>	<b>Nacionalización .....</b>	<b>29</b>
<b>4.4.</b>	<b>Requisición .....</b>	<b>30</b>
<b>4.5.</b>	<b>La confiscación.....</b>	<b>31</b>
<b>4.6.</b>	<b>Contratos administrativos .....</b>	<b>31</b>
4.6.1.	Elementos esenciales del contrato administrativo .....	33
<b>4.7.</b>	<b>Obra pública .....</b>	<b>34</b>
4.7.1.	Clasificación de obra pública .....	35
<b>4.8.</b>	<b>La concesión .....</b>	<b>36</b>
4.8.1.	Clasificación de obra pública .....	37
4.8.2.	Concesiones para el establecimiento y explotación de servicios públicos.....	37
4.8.3.	Concesión para explotación de bienes del estado.....	39
<b>4.9.</b>	<b>Establecimiento de la institución para salvaguardar el orden público .....</b>	<b>39</b>
4.9.1.	Infracciones y sanciones.....	40
<b>4.10.</b>	<b>Policía administrativa .....</b>	<b>40</b>

4.10.1. Límites de la policía .....	41
CAPÍTULO V .....	43
5.    EL ACTO, JURISDICCIÓN Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA .....	43
<b>5.1.    Acto administrativo</b> .....	43
<b>5.2.    Jurisdicción administrativa</b> .....	44
<b>5.3.    Justicia administrativa</b> .....	44
<b>5.4.    Instituciones que salvaguardan la justicia administrativa</b> .....	45
5.4.1. Conceptos de El Tribunal de Justicia (Juzgado o Corte).....	45
<b>5.5.    Clasificación de los tribunales</b> .....	45
5.5.1. Por su composición .....	45
5.5.2. Por su naturaleza.....	46
5.5.3. Por su jerarquía.....	46
5.5.4. Por la extensión de su competencia.....	47
<b>5.6.    Conceptos de Magistrado</b> .....	47
<b>5.7.    Magistraturas romanas</b> .....	48
<b>5.8.    El Juez</b> .....	49
<b>5.9.    Los jueces en Roma</b> .....	50
<b>5.10.  El secretario judicial</b> .....	51
<b>5.11.  Orígenes del secretario judicial</b> .....	51
CAPÍTULO VI .....	53
6.    LOS MEDIOS DE DEFENSA DEL PARTICULAR FRENTE A LA AUTORIDAD .....	53
<b>6.1.    El procedimiento administrativo o recurso de revisión</b> .....	53
<b>6.2.    Importancia del recurso administrativo</b> .....	54
<b>6.3.    Elementos del recurso administrativo</b> .....	55
<b>6.4.    Formalidades en el recurso administrativo</b> .....	56
<b>6.5.    Clasificación del recurso administrativo</b> .....	58
<b>6.6.    Los recursos administrativos según el CFF</b> .....	58
6.6.1. Recurso de revocación .....	59
6.6.2. Recurso de oposición .....	59
6.6.3. Recurso de nulidad de notificaciones.....	60

<b>6.7.</b>	<b>El procedimiento jurisdiccional .....</b>	<b>61</b>
<b>6.8.</b>	<b>El procedimiento administrativo.....</b>	<b>62</b>
6.8.1.	La sentencia.....	62
6.8.2.	Clasificación de la sentencia .....	63
6.8.3.	Requisitos de la sentencia .....	63
6.8.4.	Redacción de la sentencias .....	64
6.8.5.	Impugnación de la sentencia .....	65
<b>6.9.</b>	<b>El recurso contencioso.....</b>	<b>65</b>
6.9.1.	Antecedentes del recurso contencioso.....	66
6.9.2.	Objeto del recurso contencioso .....	67
6.9.3.	Efectos del recurso contencioso .....	68
6.9.4.	Clases de recursos .....	68
<b>6.10.</b>	<b>Elementos de los recursos administrativos.....</b>	<b>69</b>
<b>6.11.</b>	<b>Elementos diferenciales de los recursos administrativos .....</b>	<b>69</b>
<b>6.12.</b>	<b>Naturaleza del recurso .....</b>	<b>70</b>
<b>CAPÍTULO VII.....</b>		<b>71</b>
7.	EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DES ESTADO DE NAYARIT .....	71
<b>7.1.</b>	<b>Antecedentes del Tribunal de Justicia administrativo del Estado de Nayarit.</b>	<b>71</b>
<b>7.2.</b>	<b>Estructura del Tribunal de Justicia administrativo del Estado de Nayarit .....</b>	<b>73</b>
<b>7.3.</b>	<b>El procedimiento administrativo en Nayarit del recurso administrativo de Nayarit .....</b>	<b>73</b>
<b>7.4.</b>	<b>El Procedimiento administrativo ordinario en Nayarit. ....</b>	<b>79</b>
<b>7.5.</b>	<b>La sentencia ante el Tribunal de justicia Administrativa del estado de Nayarit. ....</b>	<b>82</b>
<b>7.6.</b>	<b>Cumplimiento de la sentencia.....</b>	<b>84</b>
<b>7.7.</b>	<b>El recurso de reconsideración en el Estado de Nayarit.....</b>	<b>87</b>
<b>CAPÍTULO VIII .....</b>		<b>89</b>
8.	TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS DE MÉXICO .....	89
<b>8.1.</b>	<b>Estado de México .....</b>	<b>89</b>
<b>8.2.</b>	<b>Nuevo León.....</b>	<b>92</b>

<b>8.3. Sinaloa</b> .....	95
<b>8.4. Tabasco</b> .....	99
<b>8.5. Veracruz</b> .....	102
<b>8.6. Guerrero</b> .....	104
CONCLUSIONES .....	106
PROPUESTA .....	108
FUENTES DE INFORMACIÓN .....	115

# INTRODUCCIÓN

En materia de jurisdicción administrativa el primer antecedente lo encontramos en la llamada Ley Lares, creada por Teodosio Lares en 1853 quien a traves de la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo dio a conocer una forma de cómo solucionar las controversias que surgieron entre el estado y sus gobernados.

La propuesta original de la ley Lares fue que se crearan una sección dependiente del consejo de estado integrado por 5 abogados designados por el presidente de la republica y que estos se encargaran de dirimir todas las controversias que tuvieran que ver con lo contencioso administrativo.

En México, en el siglo XIX, hubo intentos de establecer órganos Contencioso Administrativos con la Ley de Lares, y por una Ley expedida por Maximiliano de Habsburgo, pero su aplicación fue efímera.

Transcurrieron años hasta que en 1936 se promulga la Ley de Justicia Fiscal, y el 1 de enero de 1937 empieza a funcionar el llamado entonces Tribunal Fiscal de la Federación, para conocer de la materia contenciosa fiscal, al paso del tiempo ha cambiado este organismo, para ser hoy el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, habiéndole dado competencia no sólo para asuntos fiscales, sino también en controversias en materia administrativa. En 1946, se reforma la Constitución y se le dio legalidad constitucional a este Tribunal.

la Revolución Francesa, ligada al inicio de la justicia administrativa, y de otros estudiosos que orientaron sus esfuerzos en la impartición de la justicia administrativa, hechos que motivaron a tres jóvenes ejemplares que dieron impulso a la Ley de Justicia Fiscal en nuestra nación, ellos son Antonio carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, quienes presentaron al Presidente Lázaro Cárdenas del Río, a través del entonces Secretario de

Hacienda su propuesta, estudios y proyectos, dando inicio el 26 de agosto de 1936 este tribunal con competencia estrictamente limitada a la materia fiscal, basado en el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal.

A la luz de la constitución vigente de 1917, y del artículo 104, fracción I, de ese entonces, una parte de la doctrina consideró dudas sobre la constitucionalidad del Tribunal fiscal recién creado, ya que se establecía la competencia de los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias que se suscitaran sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales.

Sin embargo, en la propia exposición de motivos de la ley, se señaló que nada podía objetarse, puesto que no se coarta en absoluto el derecho de los particulares para acudir al juicio de amparo, y además de que nada se oponía a la creación de tribunales administrativos, como se dijo antes.

A partir de 1946 se adicionó un segundo párrafo a la citada fracción I, en el cual se estableció un recurso ante la Suprema Corte contra sentencias de tribunales administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos tribunales estuvieran dotados de autonomía, con ello quedaba salvaguardada la constitucionalidad del nuevo órgano.

Posteriormente, en 1967 se reforma el mismo artículo constitucional en su fracción I para establecer con mayor precisión y técnica la posibilidad de que mediante ley federal, se puedan instituir tribunales de lo contencioso administrativo, autónomos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se suscitaren entre la Administración Pública Federal y los particulares.

A partir de su creación, si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación nace en una competencia circunscrita esencialmente a lo fiscal, con el andar del tiempo y el crecimiento de la administración pública, se le fueron sumando paulatinamente otras áreas competenciales.

Conforme a la expedición de la Ley Orgánica de este tribunal, en vigor a partir de 1967, se estableció con claridad que el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa, resolviendo en forma honesta y gratuita, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta, completa e imparcial, para contribuir al avance del Estado de Derecho en México, al salvaguardar el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz social y el desarrollo democrático.

Son sus objetivos estratégicos:

- a) Lograr la plena jurisdicción y mejorar la facultad de imperio del tribunal.
- b) Lograr consolidar la especialización.
- c) Lograr la transformación de la segunda instancia.
- d) Lograr la excelencia en el servicio.
- e) Optimizar la imagen.
- f) Contar con personal altamente motivado y capacitado.

Este tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales. Serán nombrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, durarán en su encargo seis años, al término de los cuales podrán ser ratificados una sola vez por nueve años, de ser magistrados de la Sala Superior, en el caso de los magistrados de las Salas Regionales, podrán ser ratificados por un segundo periodo de seis años. Si al finalizar este periodo fueren ratificados nuevamente, serán inamovibles.

Para ser magistrado se requiere ser mexicano por nacimiento, mayor de 35 años, de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título registrado expedido

cuando menos 10 años antes de dicha fecha y con 7 años de práctica en materia fiscal.

El Tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos, un Secretario Adjunto de Acuerdos para cada sección de la Sala Superior, un Oficial Mayor, un Contralor, los secretarios, actuarios y peritos necesarios para el despacho de los negocios del tribunal, así como los empleados que determine el presupuesto de egresos de la Federación.

Actualmente nuestra Constitución otorga facultades al Congreso para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo. En el artículo 116 fracción V se señala que las Constituciones y las leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo. Para el Distrito Federal el artículo 122 Base Quinta, da la base constitucional para la existencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y le otorga plena autonomía para emitir sus fallos.

A la fecha existen tribunales locales de esta materia en los Estados de Aguascalientes, Baja California, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y en el Distrito Federal, por lo que aproximadamente 75 millones de seres humanos están protegidos por estas legislaciones en el ámbito local.

A finales de 1970 se expide una nueva legislación para el Distrito Federal, por medio de la cual se divide su territorio en 16 Delegaciones, para lograr una mejor administración, acercando a los gobernantes a los gobernados, promoviendo una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos y en todos los actos de gobierno. En 1971 el entonces Presidente de la República, había prometido en su campaña crear un órgano de protección de la legalidad de los actos emanados del

Gobierno del Distrito Federal, y que si por ignorancia, error, mala fe o arbitrariamente el Gobierno emitiera o realizara actos que afectaran los intereses de los gobernados existiera un procedimiento legal especializado, al que pudieran acudir con toda confianza a solicitar justicia, y así instruyó al Jefe del entonces Departamento del Distrito Federal para que se procediera a elaborar un proyecto de Ley del Tribunal Contencioso del Distrito Federal.

Al inicio de 1971, se procedió a elaborar el proyecto de Ley de lo Contencioso-Administrativo, habiéndosele encargado este proyecto, (es importante recordarlo, porque al paso de los años se pierden los nombres de quienes realizaron tareas trascendentales para los mexicanos), al maestro de Derecho Administrativo de esta Facultad JORGE OLIVERA TORO , quien llegó a ser Ministro de la Suprema Corte. Una vez aprobado el proyecto de Ley por el Congreso de la Unión, el Tribunal inició sus labores el 17 de julio de 1971. Es importante destacar que su competencia fue en esa época únicamente en materia administrativa, siendo en nuestro País el primer órgano jurisdiccional especializado en este tema, ya que el Tribunal Fiscal, sólo tenía competencia en materia fiscal. Posteriormente a ambos Tribunales se les ha ido ampliando su competencia. ([www.tcadf.gob.mx](http://www.tcadf.gob.mx))

EL Estado de Nayarit el día 17 de agosto del 2002 se publicó en el periódico oficial el decreto número 8435 que crea la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos que dio vida al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

El poder judicial de la federación como de las entidades federativas dentro de su actividad jurisdiccional prevén en los códigos y leyes los medios de defensa que tienen los gobernados a efecto de que tengan acceso a la adecuada impartición de justicia cuando así lo requieran. En ese tenor el Tribunal Superior de Justicia del Estado contempla dentro de la correspondiente legislación los medios de defensa necesarios a fin de que los gobernados que acudan a juicio no se queden en Estado de indefensión, es decir existe una primera instancia que es el Juez

primario que conoce de un asunto y resuelve de acuerdo a un criterio determinado que lógicamente favorece solo a una de las partes y en esta etapa es cuando se recurre a los medios de defensa aludidos y la parte que no se vio favorecida tiene la oportunidad de acudir a segunda instancia a través del recurso de apelación para que sean los magistrados del tribunal superior de justicia quienes emitan un segundo criterio para el mismo asunto previamente estudiado y resuelto por el juez de primera instancia pero con la confianza de que serán otros los juzgadores que resolverán el asunto planteado, situación que no ocurre dentro del juicio contencioso administrativo toda vez que tratándose del juicio administrativo de acuerdo a la integración y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa, solo se integra por 3 magistrados quienes conocen de los asuntos desde el escrito inicial de demanda así como el recurso de reconsideración que se promueve en contra de las resoluciones que recaiga a dichas demandas, es decir, son los mismos magistrados quienes conocen de una primera y segunda instancia por lo cual no existe la certeza de que dichos magistrados revoquen sus propias determinaciones.

La competencia de este tipo de tribunales es muy importante toda vez que conoce y resuelve de los actos y resoluciones que emiten, ejecutan o tratan de ejecutar las autoridades Administrativas Estatales y Municipales y los organismos descentralizados de carácter municipal o estatal y que con dicha emisión o ejecución se lesionen los derechos de los gobernados y no obstante la creación y competencia de tribunal de Justicia Administrativa del Estado, se presenta un situación digna de cuestionarse y estudiarse respecto a su función jurisdiccional específicamente en la forma de resolver el recurso de reconsideración.

Esta situación prevalece, toda vez que no existe una instancia revisora de los asuntos que resuelve el Tribunal de Justicia Administrativa, es decir, realmente no existe una segunda instancia en el proceso administrativo aunque así lo parezca por el hecho de que los acuerdos y resoluciones que emite este tribunal pueden ser recurridos a través del recurso de reconsideración que prevé la ley de Justicia

Y procedimientos Administrativos, que ya quedo asentado son los mismos magistrados los que resuelven en una y otra resolución originando con tal actuar una incertidumbre jurídica entre los gobernados respecto a la nueva resolución que dictaran los mismos magistrados que previamente plasmaron un criterio en forma colegiada en asunto determinado no obstante que el recurso de reconsideración no es una garantía cuando así proceda se revoque o modifique una resolución es necesario agotarlo para poder acceder al juicio de amparo situación en que el caso establecido por el artículo 17 constitucional ya que entorpece y alarga la aplicación de la justicia administrativa lo que no ocurriría si se reforma la ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado Para que se incluyan Jueces en diferentes municipio de Nayarit que conocerán en primera instancia de todos los asuntos de que competencia y así el pleno del tribunal resuelva los recursos que se presenten a fin de que exista mayor certeza jurídica respecto a las resoluciones que emita el tribunal de justicia administrativa del Estado de Nayarit.

Además cabe señalar de crearse la segunda instancia en esta materia se estaría acercando mas la justicia administrativa a todos los ciudadanos Nayaritas que por motivos económicos no puedan trasladarse hasta la ciudad de Tepic para gozar de los servicios de asesoría y defensa que de manera gratuita Brenda este Tribunal de Justicia Administrativa.

La creación de Jueces que estarán instaurados en Juzgados de distintos municipios del Estado de Nayarit, que a través de los acuerdos y resoluciones que estos emitan vayan haciendo crecer la cultura de la correcta función administrativa que deberán realizar todos los servidores públicos en ejercicio de sus funciones logrando con dicha cultura que se respeten mas las garantías que emanan de la constitución.

Es necesario mencionar que para la realización de la presente investigación se utilizaron los siguientes métodos.

Método Histórico: por la necesidad de retomar aspectos y antecedentes de las leyes y códigos de procedimientos administrativos tanto en el Distrito Federal como de otros estados de la república que cuentan con un Tribunal de Justicia Administrativa.

Método Comparativo: porque para justificar mi trabajo hubo necesidad de recurrir y analizar diferentes legislaciones en materia de Justicia Administrativa así como el funcionamiento e integración de otros Tribunales de lo Administrativo.

Método Deductivo: este método resulto indispensable porque solo partiendo de situaciones generales como lo son las legislaciones de otros estados se puede llegar al particular, es decir para justificar que en nuestro Estado como en otro más de la República Mexicana es necesario adecuar la ley de Justicia Administrativa con el objeto de que este a la vanguardia en cuanto a procedimiento y proceso administrativo

## RESUMEN

Esta tesis es una útil contribución al desarrollo de la justicia administrativa en Nayarit toda vez que, en la presente se tratan como tema de fondo la problemática que tiene el Tribunal Administrativo del Estado de Nayarit, no sin antes explicar en sus diferentes capítulos que es la administración pública, las formas en que el particular puede defenderse de los actos de gobierno y cuáles son estos, su función y su forma de aplicarlos.

Ordenando su capitulo para mejor comprensión del lector, de lo general a lo particular, toda vez que en el primero capitulo se dará la explicación de cómo los diferentes poderes que componen la Republica Mexicana están facultados con ciertas atribuciones, para mantener un orden y poder dar seguridad a la sociedad, dando como consecuencia esto, libertad de hacer a cada persona, sin afectar la esfera jurídica de otra, dando por resultado el orden público.

Siguiendo con la composición del estado en el segundo capítulo podrán comprender como estableciendo un régimen de gobierno, se le garantiza a la sociedad una seguridad jurídica, así mismo en el capítulo tercero y cuarto se explicara como el estado obtiene ingresos y sus mecanismos para hacerse de ellos.

En el quinto capítulo se profundizara más directamente en explicar que es la justicia administrativa, así como diferentes definiciones de la composiciones de aquellos elementos que intervienen en la administración pública y que realizan actos administrativos, siguiendo así en el capitulo sexto con la forma en el que el particular se puede defender de estos actos administrativos cuando son lesionados por actos de autoridad.

Y ya de manera más particular en séptimo capítulo explicaremos la composición y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit, siguiendo en el octavo capítulo con una visión de diferentes Tribunales de la Republica Mexicana para así poder mejorar el de nuestro Estado.

Llegando así finalmente al último capítulo donde se leerá la conclusión a la que he llegado, después de analizar la problemática del citado Tribunal y estudiar la composición administrativa del Estado para finalmente expresar la propuesta a esta problemática.

## **CAPÍTULO I**

### **1. EL CONTROL COMO MEDIO DE DEFENSA PARA EL PARTICULAR**

#### **1.1. Antecedentes**

La corrupción administrativa es un mal endémico en las sociedades actuales esta patología social crea la necesidad de instituir controles en el ejercicio del poder tanto internos como externos, para enfrentarla así en los negocios se habla del control como la etapa de la administración en la que se establecen mecanismos para revisar la eficacia y eficiencia de las funciones de planeación, organización y ejecución.<sup>1</sup>

El control así conceptualizado se transforma en la herramienta por excelencia que permite a los administradores una apropiada toma de decisiones. Se habla también, en otros ámbitos de controles políticos y jurídicos. Para la necesidad de la lucha contra la corrupción en el marco de la Administración Pública, se requiere de otro tipo de control que no solo englobe conceptos encaminados al funcionamiento y revisión de las actividades de una entidad económica , sino que además permita detectar y combatir los flagelos que el servidor público deshonesto incorpora a la administración pública, como son el soborno, la extorsión los arreglos, las alteraciones fraudulentas del mercado, la malversación de fondos, los negocios con el dinero público, la parcialidad en la toma de decisiones, colusión de funcionarios etc. Expuesta así nuestra primera idea es pertinente delimitar los conceptos centrales de nuestra exposición, que como motivo central se Irán reiterando al largo de la misma.

---

<sup>1</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel; *Teoría General del Derecho Administrativo*, editorial Porrúa Pág. 515

Etimológicamente la palabra control se identifica con las voces latinas *inspectio*, *inquisitio*, *spectatio*, *onis* y *iudicium*. Con ella se alude a diversas cuestiones que se identifican con examen, limitación, regulación, dispositivo verificación, tutela, dominio y supremacía. Por lo demás es un vocablo recientemente aceptado por la Real Academia de la Lengua Española.

Sin embargo en la doctrina jurídica se entiende por control la actividad de carácter registral o técnico encomendada a una función pública, un ente administrativo estatal o a un empleado público, por el orden jurídico que se dirige a revisar la adecuación y legalidad de los actos encomendados a los diversos órganos del poder público con la obligación de pronunciarse sobre ellos.<sup>2</sup>

En este contexto Rodolfo Lara Ponte considera que el control es una herramienta para asegurar que las actividades de los órganos del Estado se ajusten a la legalidad para advertir su desempeño Institucional y Optimizar Resultados, alcances y evitar así desviaciones, retroalimentando al sistema a través de la toma de decisiones preventivas y correctivas con el propósito de obtener la armonía entre la planificación y la administración<sup>3</sup>.

En la enciclopedia del Distrito página 298 los profesores Giorgio Berti y Leopoldo Tumiaty afirman que el control consiste en un poder de supremacía que pertenece al estado como titular de la soberanía.

## **1.2. Clasificación del Control**

Dependiendo del uso atribuido a la palabra control se instituyen por parte de la doctrina una serie de clasificaciones que guardando las proporciones pretenden ser más o menos exhaustivas. Así Karl Loewestein consideran que los controles

---

<sup>2</sup> TRINIDAD, José; *La Contraloría y el Control Interno en México*, ed. FCE, Pág. 468.

<sup>3</sup> LARA PONTE, Rodolfo; *Naturaleza Jurídica Administrativa de los Órganos de Control*, ITAM Pág. 510.

horizontales operan en cuadro del aparato estatal mientras que los controles verticales lo hacen al nivel en el que la maquinaria estatal se enfrenta a la sociedad.<sup>4</sup>

A su vez los controles horizontales los dividió en intraorganicos e interorganicos, los primeros operan dentro de la organización de un solo detentador del poder, y su función es limitar y vigilar el funcionamiento entre los diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal por lo que norman y limitan recíprocamente el funcionamiento de dos o más órganos del poder público. Los controles verticales son el federalismo, los derechos individuales y las garantías fundamentales y el pluralismo.<sup>5</sup>

### **1.2.1. El control legislativo**

El control legislativo es que ejerce el órgano encargado de expedir las leyes en nuestro país el Congreso de la Unión y se clasifica a su vez en control de legislación, presupuestal y político. El primero se caracteriza por la emisión de normas de carácter imperativo, abstracto general e impersonal que tiene como propósito fundamental regular la ejecución de planes y programas hacer más transparente el uso y destino de los fondos públicos y generar criterios de conducta en el servicio público.

También existe una fase llamada política que tiene que ver con la fiscalización del uso y destino de los recursos públicos esto es verificar los gastos generados por las dependencias y entidades de la Administración Pública

### **1.2.1. El control ejecutivo**

---

<sup>4</sup> LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de La Constitución*, editorial ARIEL pag. 468)

<sup>5</sup> LOEWENSTEIN, Karl, op.cit. 4, pag. 232,233.

Por su parte el control ejecutivo administrativo se deposita en el poder ejecutivo y se ejerce a traves de una serie de unidades administrativas especializadas, denominadas contralorías, que dependen orgánica y funcionalmente de La Secretaria De Contraloría y Desarrollo Administrativo.

### **1.2.2. El control judicial**

En nuestro régimen y especialmente esta definición nos atañe para el fondo del presente trabajo de tesis, de conformidad con los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución Mexicana es competencia de los tribunales tanto federales como locales, y puede entenderse de dos maneras: como control de la constitucionalidad, al analizar si determinados actos de autoridad se apegan al contenido puntual de la carta magna o al establecer si el referido acto no vulnera garantías individuales. También puede considerarse como control de legalidad, esto es cuando una determinada controversia se imprime certeza jurídica a la actuación de la autoridad al someter sus actos a la prueba de revisión jurisdiccional. En este tipo de control cabe mencionar a los medios de impugnación que se otorgan a los ciudadanos para combatir las determinaciones de autoridades contrarias al orden jurídico.

### **1.2.3. El control ejecutivo**

Por control administrativo se entiende la función realizada por órganos formal y materialmente administrativos que consiste en el uso de los medios jurídicos para anular o rectificar la gestión pública ilegal o ineficaz a través de medios técnicos denominados, procedimientos administrativos propiamente dicho auditorias y procesos de determinación de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas. Es un control que, como lo advertimos líneas arriba se da en el ámbito del poder encargado de la administración esto es, el poder ejecutivo en un

Estado. De sus diversas clasificaciones se puede advertir que algunas de sus etapas se verifican al interior o al exterior de los órganos administrativos públicos su trascendencia radica en el control ex ante, que es de carácter preventivo y el ex post que es de naturaleza correctiva, pudiendo además ser de tipo represivo o sancionatorio.

Para Roberto Dormí: el procedimiento administrativo es, en suma un instrumento de gobierno y de control. Cumple una doble misión republicana: el ejercicio del poder por los carriles de la seguridad y la legalidad y las defensas de los derechos por las vías procesales recursivas y exclamativas además de los modos ordinarios de participación procedimental en calidad de parte interesada.<sup>6</sup>

Ahora bien una vez definido el control que es la base para el funcionamiento administrativo del gobierno. Este crea un ambiente de bien común dando como resultado y como fin último del control un orden público.

### **1.3. El orden público como finalidad del control del gobierno**

La noción de orden público es imperfecta para definirse, acusa a tal noción de ser, en primer término, una noción imperfecta en su definición ya que sus rasgos definitorios se modifican según el terreno en que interviene, es decir, su esencia es flexible y le permite una adaptación entre la voluntad social y la voluntad particular, por ello, es difícil conciliar en moldes jurídicos rígidos, cosas tan movedizas como son una sociedad en perpetua evolución y unas voluntades particulares en perpetua contradicción, cada una buscando, instintivamente, sus intereses en detrimento del interés general.

---

<sup>6</sup> DORMÍ, Roberto; *El Procedimiento Administrativo*, editorial ciudad Argentina pag.26

Se ha sostenido que el orden público es una noción sui generis, una clase de categoría innominada, esta solución sería fácil y bastaría invocar el mito de la salvación pública o razón de estado, para salir airoso de cualquier definición, sin tener el cuidado de reunir lógicamente elementos definitorios relacionados con el origen y el carácter del orden público y comprender mejor, el espíritu de ecuanimidad, ante el peligro de lo arbitrario, del abuso y de la confusión, y por ende, facilitar el control estatal.

En efecto, la unidad de la noción parece residir esencialmente en su función, y por ello, no podemos contentarnos con definir el orden público en una noción híbrida y compleja, es decir, tan movediza como incierta por los hechos que la condicionan y no utilizable más que en vista de una dificultad precisa.

Se delinea a la noción de orden público con un aspecto moral característico, lo que hace más difícil su determinación, máxime cuando se habla de una moral sociable que persigue objetivos sociales de paz, de tranquilidad, etc.

Es una noción jurídica, si reconocemos su contenido, efectos y sanciones. Si no transgrede jamás la legalidad, se mueve en el cuadro interior de un cierto orden jurídico y son sus límites las normas legislativas.

Tiene efectos jurídicos ligados inmediata y directamente a su invocación, por ejemplo, la justificación de ciertas decisiones administrativas, en la extensión de competencias, impone a las autoridades de policía la obligación de intervenir. Los atentados a las exigencias del orden público motivan sanciones jurídicas, como la nulidad, la prohibición; ciertamente estas sanciones son aplicadas con relativa suavidad en atención al poder discrecional concedido a la administración pública. En ciertos casos la ausencia de sanción puede ser imperfecta, pero eso no quita para nada el carácter jurídico en relación con el orden público.

La noción de orden público tiene caracteres generales extrínsecos e intrínsecos.

Intrínsecamente tiene un carácter conservador, mantiene sus referencias y aplicabilidad con exclusión de preocupaciones morales, políticas y económicas. Tiene también un régimen jurídico de derecho público que la impone unilateralmente a veces en forma exorbitante y con todo el peso administrativo. También es un arreglo armonioso, es decir, el orden público significa el orden social superior sólidamente establecido e inspirado en la justicia, edificado sobre las bases de libertad y legalidad.

Extrínsecamente hablando el orden público se traduce en la ausencia de desórdenes, en la paz pública. Entonces la noción aparece como un freno, un límite, donde, en primer término, hay una póliza de seguridad lo mismo material que formal, lo mismo en la calle que en la institución estatal, su traducción ideal es la tranquilidad.

Es a la vez un objetivo y un resultado; nace de la oposición dialéctica entre la autoridad indispensable a la sociedad y las libertades necesarias a los individuos.

La noción de orden público es dinámica, puesto que no se limita a la protección de un orden estático, sino se esfuerza en realizar el bien común, garantizando a los particulares el ejercicio armonioso de sus derechos y libertades.

A la complejidad de la naturaleza que tiene la noción de orden público corresponde una multitud de fuentes; pues se ha dicho, y no sin razón, que las fuentes del orden público no son las mismas del derecho, pero que su origen no se limita solo a ellas, sino que desborda en el cuadro jurídico y se baña parcialmente en la corriente de la moral y las costumbres, que son fuentes extrajurídicas y finalmente en concepciones supra jurídicas.

Fuentes jurídicas:

a) La Ley.

- b) Misión del Poder Ejecutivo y del Poder Público.
- c) Tradición jurídica y política, y
- d) Reglas consuetudinarias.

### **1.3.1. La ley**

La fuente original y formal de la noción de orden público es ante todo la norma legal. La noción emerge de la legalidad y se define por su rendimiento a la misma legalidad, ya sea por aplicar o hacer respetar la ley o bien por suspender su aplicación.

### **1.3.2. Misión del Poder Ejecutivo y del Poder Público**

Esta fuente es muy importante en la práctica, es una fuente administrativa y condicional, se trata de la misión confiada al Poder Ejecutivo, que es el encargado de asegurar el funcionamiento de los servicios públicos y el mantenimiento del orden. Las autoridades tienen fundadas en esta misión y sobre el principio del poder público, la facultad de dar a la noción del orden público el aspecto que convenga atribuirle en función de las necesidades.

### **1.3.3. Jurisprudencia administrativa**

Es también una noción jurisprudencial, es decir, su fuente es la decisión del tribunal administrativo. El juzgador no se limita a interpretar la expresión legal del orden público, sino que desenvuelve esta noción añadiéndole elementos nuevos, que son sus propias obras y no las del legislador. La jurisprudencia enriquece la noción de orden público y da valor a nuevos elementos que se encuentran en el estado virtual del concepto legislativo.

#### **1.3.4. Tradición jurídica**

La noción de orden público tiene por objeto proteger las reglas fundamentales de la sociedad y consecuentemente la salvaguarda del conjunto de leyes, costumbres y reglamentos, dando origen a la tradición jurídica que forma el patrimonio de la Nación, el ideal democrático de un pueblo.

#### **1.3.5. Las reglas consuetudinarias**

Forman el conjunto de reglas que el mismo juzgador estima se encuentran en uso y que dan cierta configuración al orden público. Las circunstancias de lugar y tiempo imponen al juzgador o autoridad administrativa el uso de ciertos principios o reglas, para justificar algunos actos gubernamentales.

### ***1.4. La moral***

Hasta ahora se ha observado que la noción de orden público está enmarcada en un cuadro estrictamente jurídico, vamos a esbozar enseguida otras fuentes que salen del campo jurídico y que fortalecen dicha noción. Estas son:

- a) La moral.
- b) Las costumbres.

En virtud de esta fuente, el orden público se elabora con respecto estricto a las reglas sólidamente aceptadas por la unanimidad de conciencias, y a las cuales, no es posible desacatar sin peligro de provocar un desorden. Un escándalo moral constituye riesgo fuerte para el orden, por lo que puede colegirse que el orden público no solamente garantiza el respeto a las reglas jurídicas, políticas o

económicas, sino también a las morales, aún cuando estas no forman parte de las leyes en el sentido material y formal.

#### **1.4.1. Las costumbres**

El orden público supone el consentimiento de los ciudadanos para dar fuerza obligatoria a ciertos principios sociales; garantizando en esta forma cierta concepción social correlativa con las costumbres, el clima político, social, filosófico, etc., constituyéndose de esta manera en una fuente profunda del orden público.

Para tener una idea del orden público en un plan meta jurídico es necesario esbozar aunque sea en forma somera, sus elementos fundamentales, que son:

- a) La paz pública.
- b) La disposición racional de todas las cosas en un pueblo, y
- c) El bien público.

La paz pública representa un objetivo mínimo que se traduce en la supresión de las amenazas de alteraciones, en la salvaguarda y protección de los valores sociales contra los peligros que los amenazan; su ideal es consecuentemente, la seguridad que constituye el objetivo primario del orden.

La disposición racional de todas las cosas en un pueblo. El orden es el estado de un pueblo donde las leyes son prudentes y exactamente observadas; es la disposición regular de las cosas, las unas en relación con las otras; el equilibrio de dichas relaciones y la estructura armoniosa de los valores.

El bien público, es el objetivo final que persigue el orden público; el orden es el fin de toda regla social. Es la condición que se impone al conglomerado, para que

sea posible la protección y garantía de los fundamentos esenciales sobre los cuales reposa el edificio de la sociedad.

## **CAPÍTULO II**

### **2. EL ESTABLECIMIENTO DE RÉGIMENES COMO GARANTÍA JURÍDICA AL GOBERNADO**

#### ***2.1. Régimen jurídico***

Es de derecho público, integrado, entre otros ordenamientos, por el artículo 27 constitucional, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Minera, la Ley federal de Aguas, la Ley Federal de terrenos Baldíos y Nacionales, la Ley Petrolera y la Ley de Vías Generales de Comunicación.

De acuerdo con dicho régimen, tales bienes tienen la característica de inalienables e imprescriptibles y, por lo tanto, no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional mientras no varíe su situación jurídica o de posesión definitiva, con excepción de los aprovechamientos accidentales o accesorios compatibles con la naturaleza de estos bienes, como son la venta de frutos, materiales o desperdicios, los cuales se regirán por el derecho común.

Los bienes dominicales pueden ser objeto de usos, indirectos y directos, por parte de la colectividad.

El uso indirecto comprende la prestación de servicios públicos, por lo que la utilización de los bienes de esta categoría es una cuestión de orden administrativo interno que, por regla general, no da lugar a relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los Administrados, en virtud de que los usuarios emplean el dominio público pero no tienen acceso al mismo, sino por intermedio del servicio público y en la medida en que son admitidos.

Serán por tanto, bienes del dominio público destinados a un servicio público: Los inmuebles utilizados por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación, y sus correspondientes dependencias; también los destinados a las dependencias y entidades de la administración pública federal; los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los gobiernos de los estados y municipios; los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, por lo que no caen en esta clasificación los inmuebles que estos organismos utilicen para oficinas administrativas; y cualesquiera otros inmuebles adquiridos por procedimientos de derecho público, salvo los nacionalizados a las asociaciones religiosas denominadas iglesias, y los que tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

Los bienes de servicio público serán utilizados por los órganos del Estado, por medio de una figura denominada Destino, que consiste en el acto administrativo por el que un órgano administrativo competente otorga a favor de otro órgano del Estado, un derecho para el uso, aprovechamiento o explotación de tales bienes.

Respecto de los bienes de uso común, la ley establece los siguientes:

El espacio situado sobre el territorio nacional, el mar territorial, las aguas marinas interiores, las playas marítimas, la zona federal marítimo terrestre, las bahías y zonas federales de las corrientes, los puertos, radas y ensenadas, los caminos, carreteras y puentes que constituyan vías generales de comunicación, las presas y sus vasos, los diques, muelles y escolleras, malecones, plazas, paseos y parques públicos. Los monumentos artísticos e históricos, los monumentos arqueológicos inmuebles.

Los usos comunes del dominio público son los que pueden realizar todos los hombres por su sola condición de tales, sin más requisitos que la observancia a las disposiciones reglamentarias de carácter general dictadas por la autoridad

## ***2.2. Régimen financiero del estado***

La realización de las actividades del Estado necesita un gran número de recursos económicos, las cuales obtiene, administra y aplica de acuerdo con planes y programas elaborados previamente. La satisfacción de las necesidades públicas pretende alcanzarla a través de la Administración Pública, que en ejercicio de la función administrativa ejecuta actos materiales y jurídicos, con base en las atribuciones que el ordenamiento jurídico le confiere.

Para cubrir los gastos que exige su actividad, el Estado debe obtener los medios económicos necesarios, administrarlos y aplicarlos adecuadamente. Esta práctica de obtención, manejo y aplicación de los recursos del estado recibe el nombre de actividad financiera, la cual no solo constituye un medio para alcanzar un fin del estado, sino que, cumple una función instrumental toda vez que por sí misma no tiende a la satisfacción de necesidades colectivas, sino que representa una condición indispensable para el desarrollo de todas las restantes actividades.

De acuerdo con lo anterior, la actividad financiera del estado está integrada por tres momentos: la obtención, el manejo o gestión y la aplicación o gasto de recursos económicos.

La obtención de recursos la realiza el Estado a través de los diversos medios que tiene a su alcance: la explotación de sus propios bienes y por manejo de sus empresas; el ejercicio de su poder de imperio, con base en el cual establece las contribuciones que los particulares deberán aportar para los gastos públicos, y finalmente, por otros medios financieros que en calidad de empréstitos, vía crédito interno o externo, obtendrá de otros sujetos.

El manejo o gestión de los recursos que obtiene el Estado se efectúa mediante los diferentes órganos que integran la Administración Pública, los cuales están sujetos a las disposiciones legales que regulan su actuación.

La aplicación de dichos recursos constituye las erogaciones que en concepto de gasto público tiene que efectuar en su gestión.

### ***2.3. Ingresos del estado mediante la Ley de Ingresos***

Existe unanimidad en el criterio de los tratadistas de Administración Pública y de Finanzas Estatales, de que un presupuesto lo constituye un programa de trabajo de la corporación política durante un lapso determinado, expresado su costo en cifras o términos monetarios, el cual es formulado, aplicado y controlado por el Poder Ejecutivo, y autorizado por el Poder Legislativo.

Atendiendo a un aspecto puramente objetivo, podemos precisar que el presupuesto es el documento (legal y contable) en que el gobierno prevé, en cantidades de dinero, los gastos que habrá de hacer en cierto periodo y los ingresos que serán necesarios para cubrir aquellos.

El presupuesto en nuestro país está integrado por dos documentos: uno denominado Presupuesto de Egresos de la Federación, y otro Ley de Ingresos de la Federación.

En virtud de que a la Cámara de Diputados le corresponde discutir primeramente la aprobación de ingresos y después los egresos (artículo 74, fracción IV, constitucional), estudiaremos en primer lugar el presupuesto de ingresos.

El acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado, se denomina Ley de Ingresos de

la Federación, cuya naturaleza jurídica la identifica como un acto formal y materialmente legislativo.

En México la constitución otorga facultades al Congreso de la Unión para “imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto” (artículo 73 fracción VII), las cuales se discutirán primeramente en la Cámara de Diputados y después por la de Senadores. (Artículo 72 inciso h).

La Ley de Ingresos constituye un catálogo de conceptos que a manera de ingresos puede percibir el gobierno federal. Dicha lista, salvo casos excepcionales, no especifica los elementos de las contribuciones: sujeto, objeto, cuota, tasa o tarifa, ni las infracciones o sanciones, ya que solo establece que en determinado ejercicio fiscal el Estado está autorizado a percibir los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que causan y recaudan de acuerdo con las leyes específicas en vigor.

En términos generales, la Ley de Ingresos establece que la Federación obtendrá ingresos por los siguientes conceptos:

I.- IMPUESTOS.- Sobre la Renta, al activo de las empresas, al valor agregado, sobre producción y servicios, sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal, sobre adquisición de inmuebles, por tenencia de vehículos, sobre automóviles nuevos, sobre servicios de interés público, sobre adquisición de azúcar, cacao y otros bienes, al comercio exterior.

II.- APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.- INFONAVIT, IMSS, ISSSTE.

III.- CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.- Para obras públicas de infraestructura hidráulica, de las reservas nacionales forestales,

aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias; hospitales militares, Ley Federal de Derechos de Autor, recuperaciones de capital; fondos en fideicomisos a favor de entidades federativas y empresas públicas, privadas y particulares, inversiones en obras de agua potable y alcantarillado; provenientes de decomiso de bienes que pasan a propiedad del fisco federal, del cumplimiento de convenios y otros.

IV.- DERECHOS.- Por recibir servicios que presta el estado en funciones de derecho público; por prestación de servicios exclusivos del estado a cargo de organismos descentralizados; por el aprovechamiento de bienes del dominio público; derechos extraordinarios por extracción de hidrocarburos.

V.- CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O DE PAGO.

VI.- ACCESORIOS.

VII.- PRODUCTOS.- Por servicios que no correspondan a funciones de derecho público; derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado como explotación de aguas, arrendamiento de tierras, enajenación de muebles e inmuebles. Lotería nacional para la Asistencia Pública, Pronósticos para la Asistencia Pública.

VIII.- APROVECHAMIENTOS.- Multas, indemnizaciones, reintegros, servicios de vigilancia forestal, otros.

IX.- INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS.- Emisión de valores, internas y externas; otros financiamientos para el gobierno federal,

para organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y otros.

X.- OTROS INGRESOS.- De organismos descentralizados, de empresas de participación estatal, de financiamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

De esta lista resulta una clasificación básica en la que se divide a los ingresos en dos grupos: ingresos provenientes del poder impositivo del estado, que llamaremos ingresos tributarios, y los que tienen características diferentes, y que por lo mismo, denominaremos ingresos no tributarios.

Los ingresos tributarios son: Impuestos; Aportaciones de Seguridad Social; Contribuciones de Mejoras; derechos; contribuciones pendientes de ejercicios anteriores; accesorios de contribuciones.

Los no tributarios se subclasifican en patrimoniales y crediticios. En los primeros se agruparía la mayoría de los renglones del concepto de Aprovechamientos y los provenientes de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal, así como a los productos. En los crediticios se integran a los ingresos derivados de financiamientos, tanto internos como externos, del sector central de la Administración Pública Federal, así como de organismos y empresas de participación estatal de dicha administración.

#### ***2.4. Fases del presupuesto de ingresos***

Este se realiza en tres fases: Iniciativa, Discusión y Aprobación, y Ejecución.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV, segundo párrafo constitucional, corresponde al Presidente de la República formular la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, misma que hará llegar a la Cámara de Diputados a más tardar el día 15 de noviembre; pero si el presidente inicia su mandato el 1º de diciembre, el proyecto aludido lo presentará hasta el 15 de ese mes.

Como característica esencial de la Ley de Ingresos de la Federación se establece que su discusión deberá iniciarse en la Cámara de Diputados y después en la de Senadores. Por su naturaleza jurídica, formal y materialmente legislativa, debe ser discutida y aprobada por el Congreso de la Unión.

En la ejecución del presupuesto de ingresos intervienen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Tesorería de la Federación.

Corresponde a la Secretaría en cuestión la facultad de cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

La Tesorería de la Federación es una unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que debe llevar a cabo los servicios de tesorería, conforme a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos.

## ***2.5. El presupuesto de egresos***

El Presupuesto de Egresos de la Federación constituye el documento a través del cual se asignan fondos públicos a los órganos de los poderes Legislativo, Judicial y ejecutivo, para que sean ejercidos durante un periodo fiscal, de acuerdo con sus programas anuales.

Conforme al artículo 2º. De la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que es la ley reglamentaria del presupuesto de egresos de la federación, el gasto público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y pago de pasivo o deuda pública.

Gasto corriente es el importe de las erogaciones del sector público que se consumen en el desarrollo propio de las funciones administrativas y en la prestación de servicios que realiza, además de las transferencias de consumo que efectúa a otros sectores. Por este motivo, a este tipo de gastos también se les conoce como gastos de administración.

Inversión física son las erogaciones que se destinan a los siguientes capítulos: planta, equipo y construcciones, maquinaria, muebles e inmuebles y otros bienes que se capitalizan.

La inversión financiera se integra por las erogaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el Gobierno Federal efectúa con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria, como la compra de bonos o acciones del mercado de valores.

La deuda pública la constituyen erogaciones que se destinan a cubrir los empréstitos o cualquier tipo de financiamientos, internos y externos, celebrados sobre el crédito de la nación.

## **CAPÍTULO III**

### **3. EL PATRIMONIO DEL ESTADO**

Una vez que el Estado tiene un medio de control, que es establecido mediante regímenes debidamente fundados y como resultado se logra el orden público, el estado es dotado de un patrimonio el cual es debidamente delimitado mediante los mismos principios de control, ósea estableciendo claramente cuáles y en que modalidad se encuentra cada parte de este patrimonio.

#### **3.1. Definiciones de patrimonio**

Al conjunto de bienes que utiliza el Estado para la realización de sus fines se le ha denominado: Patrimonio del Estado, Patrimonio Nacional, etc.;

##### **3.1.1. Bielsa**

“El Patrimonio del Estado o dominio del Estado es aquel conjunto de cosas sobre las que el Estado ejerce un verdadero derecho de propiedad y se divide entre aquellos bienes destinados aun servicio público, y aquellos que no lo están y pueden ser enajenados”<sup>1</sup>.

##### **3.1.2. Gabino Fraga**

“El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones, constituye el dominio o patrimonio del propio

---

<sup>1</sup> BIELSA, Rafael; *Derecho Administrativo*, Ed. UNL, 2002pag144, 2002

Estado”<sup>2</sup>.

### **3.1.3. Acosta Romero**

“El conjunto de bienes materiales tanto del dominio público, como del privado, bienes y derechos, e ingresos, cuya titularidad es del propio Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles del Estado) y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos”<sup>3</sup>.

### **3.1.4. Doctrina**

A nivel doctrinal, los tratadistas consideran dentro del patrimonio nacional únicamente a los bienes materiales, olvidándose que también se integra con bienes inmateriales o incorpóreos, como el espacio aéreo y los derechos, e inclusive con aquellos que no es posible valorar en dinero, como los monumentos históricos, artísticos y arqueológicos, y que constituyen el patrimonio cultural de la Nación, o bien el territorio nacional, respecto de los cuales no es posible determinar o asignar precio alguno.

Asimismo se olvida que el patrimonio está integrado por un aspecto positivo o activo y otro negativo o pasivo. El primer está constituido por los bienes o derechos, y el segundo por las cargas y obligaciones.

En consecuencia es posible conceptualizar el patrimonio del Estado como el conjunto de bienes materiales o incorpóreos, susceptibles de apreciación pecuniaria o no, y de obligaciones del mismo, que posee como elementos constitutivos de su estructura político-social, y que los destina de manera directa o indirecta a la consecución de sus objetivos.

---

<sup>2</sup> FRAGA, Davino; *Derecho administrativo*, Ed. Porrúa, 2007 Pag.345

<sup>3</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel; *Compendio de Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa 2004, pag131

### **3.1.5. Legal**

El patrimonio estatal está constituido por diferentes patrimonios específicos como son: el de la Federación, el de las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal, y el de los municipios, considerados en la fracción VI del artículo 27 y fracción II del 115 constitucionales, respectivamente; el de los organismos descentralizados; el de las empresas de participación estatal mayoritaria, conforme a los artículos 45 y 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 15, fracción IV, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; así como el patrimonio cultural de la nación, previsto en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Así, el patrimonio del Estado está integrado por los siguientes elementos:

1).- El patrimonio activo o positivo, que a su vez está compuesto por:

a).- Los bienes inmuebles de los cuales es titular, ya sea directa, por conducto de la Federación, o indirectamente, a través de los estados de la Federación, municipios, organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, incluyendo las partes integrantes del territorio nacional.

b).- Los bienes muebles de los que es titular, en las mismas condiciones apuntadas en el inciso anterior.

c).- Los derechos que le reportan la titularidad de los bienes antes señalados.

d).- Los ingresos que el Estado tiene derecho a percibir por vías de derecho público o privado.

2.- El patrimonio pasivo o negativo, integrado por el conjunto de obligaciones de carácter pecuniario, y que está representado por la deuda pública federal, estatal y municipal.

### ***3.2. Bienes del dominio público***

Ciertas cosas corporales manifiestan, por su misma configuración exterior, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Citaremos las vías públicas, los ríos, las fortificaciones. Se les llama Cosas Públicas. Su destino no permite que estén en poder de un particular que dispondría de ellas según sus intereses personales; por lo tanto, quedan sustraídas al comercio ordinario del derecho privado. Por otra parte, ese destino como objetos de interés público las coloca en una dependencia especial del poder público, del Estado.

### ***3.3. Concepto de Dominio público***

El dominio público, está constituido por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la entidad pública, sea por el uso directo del público, sea por decisiones administrativas y que, a consecuencia de esta afectación, son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas de inspección.

El dominio público es el derecho de propiedad que el Estado tiene sobre determinados bienes, que de acuerdo con la legislación mexicana están destinados al uso común, al servicio de las dependencias del gobierno federal, a un servicio público, y los que de manera general estén afectos o destinados a un propósito de interés general, y que, por lo tanto, tienen la característica de inalienables e imprescriptibles, y que están sometidos a un régimen de derecho público.

Para determinar la naturaleza del poder que el Estado ejerce sobre los bienes dominicales, se han elaborado diversas teorías, siendo la más aceptada: “Expone la tesis que establece que la propiedad pública o administrativa nace de trasladar la institución de la propiedad al ámbito administrativo, lo que se traduce en un régimen propio y distinto, orientado hacia el destino y la afectación del bien”.

### ***3.4. Elementos del dominio público***

El dominio público está integrado por cuatro elementos esenciales, los cuales deben reunirse simultáneamente, ya que si falta alguno de ellos el bien respectivo no tendrá la característica de dominicanidad; tales elementos son: el subjetivo, el objetivo, el teleológico y el normativo o legal.

El elemento subjetivo se forma con el sujeto o titular de los bienes que integran el dominio público, y que en nuestro país es el Estado, ya que en los términos del artículo 27 constitucional y 2º. De la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes dominicales forman parte de su patrimonio.

El elemento objetivo lo integran los objetos (bienes o cosas) susceptibles de formar el dominio público.

El elemento teleológico se refiere al fin a que debe responder la inclusión de un bien al dominio público.

El elemento normativo o legal se integra con el ordenamiento legal que crea la dominicanidad, ya que el sometimiento de un bien a este régimen solo puede efectuarse por una ley emanada del Congreso de la Unión.

### **3.5. Bien de usos común**

Para nuestro estudio, el artículo 2º. De la Ley General de Bienes Nacionales clasifica a los bienes de dominio público en XII fracciones, siendo la primera de ellas los de uso común. Las demás fracciones contemplan el lecho y el subsuelo del mar territorial, los inmuebles destinados a un servicio público, los monumentos históricos o artísticos, los monumentos arqueológicos, los terrenos ganados al mar natural o artificialmente, los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, tales como documentos y expedientes de las oficinas, incunables, ediciones, libros, documentos, las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya observación sea de interés nacional.

### **3.6. Bienes de dominio directo**

El Estado, a través de la administración pública, puede reservarse la utilización, aprovechamiento y explotación de los bienes de dominio público. El artículo 27 constitucional preceptúa algunos aprovechamientos específicos, ya sea estableciendo reservas nacionales, con en las materias de minerales, decretando zonas de veda respecto de la extracción de las aguas del subsuelo, así como reservas de agua para generación de energía eléctrica.

Así, y en virtud de que al Estado le corresponde exclusivamente la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica destinada al servicio público, para cumplir con tal fin aprovecha los bienes y recursos naturales que necesita, como el vapor de agua del subsuelo, el agua con temperaturas superiores a los ochenta grados centígrados, o bien, las corrientes de los ríos.

El artículo 27 también consagra exclusivamente al Estado la facultad de la explotación del petróleo y los hidrocarburos en estado sólido, líquido o gaseoso. De igual manera sucede con la energía nuclear, por lo que le corresponde al estado la explotación de yacimientos de minerales radiactivos; la zona económica exclusiva, a través de los cuales explora, explota, censura y administra los recursos naturales, renovables o no, de los fondos marinos, incluyendo el subsuelo y las aguas adyacentes.

### ***3.7. Bienes de dominio privado***

Pertenecen al Estado bajo el mismo título y en las mismas condiciones que los pertenecientes a los particulares. Estos bienes se integran con aquellos que no han sido destinados al uso común, al servicio público o a un propósito de interés general.

Serán bienes del dominio privado:

Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2º. De la Ley General de Bienes Nacionales, que sean susceptibles de enajenación a los particulares; los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren destinado o construido a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso; los ubicados dentro del Distrito Federal declarados vacantes; los que hayan formado parte de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que le corresponda a la federación.

Serán bienes inmuebles y muebles; los inmuebles serán inembargables e imprescriptibles, pero sí son alienables, por lo que podrán ser objeto de:

Transmisión de dominio, oneroso o gratuito, permuta con las entidades paraestatales o con los gobiernos de estados y municipios, enajenación a título oneroso, donación, arrendamiento, comodato o enajenación a título oneroso a favor de personas privadas que requieran esos bienes para una empresa que beneficie a la colectividad.

En los actos jurídicos, relacionados con los bienes de referencia, que requieran la intervención del notario público, se celebrará ante los del Patrimonio Inmueble Federal, entre los autorizados para ejercer el notariado.

## ***CAPÍTULO IV***

### **4. MECANISMOS ADMINISTRATIVOS DEL GOBIERNO**

El estado, en su obligación de atender en forma adecuada las necesidades de la colectividad, puede estar colocado frente a intereses de particulares, que en ningún caso deben ser obstáculo para la realización de sus fines. Al efecto cuenta con medios de carácter administrativo que le facilitan su adquisición, entre los que se encuentran la expropiación, la nacionalización y la requisición. Puede también el estado por otros medios hacerse de bienes, no ya para la atención de una necesidad social, sino como resultado de una sanción impuesta por determinadas infracciones, lo que realiza a través del decomiso. Por último puede hacerse de bienes por un acto ilegal y arbitrario como es la confiscación.

#### ***4.1. Expropiación***

Expropiación es el acto unilateral del estado, por virtud del cual, en ejercicio de su soberanía, sustrae de la propiedad privada determinados bienes o impone a ésta ciertas modalidades por causa de utilidad pública y mediante una indemnización.

El artículo 27 constitucional declara que: “Las expropiaciones podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización... La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...”

De la definición dada y del texto constitucional que la informa, encontramos en el acto expropiatorio los siguientes elementos:

- a) La autoridad que lo declara.

- b) La causa de utilidad pública que lo motiva.
- c) Los bienes materia de él, y
- d) La indemnización que lo declara.

## **4.2. Decomiso**

El decomiso es una pena accesoria, en ocasiones de carácter administrativo, en otras de carácter jurisdiccional, por virtud de la cual se sustraen sin indemnización, de la propiedad de las personas, determinados bienes muebles como consecuencia de un acto jurídico.

Esta sanción se aplica ya en materia fiscal por violación de las leyes que la regulan, reteniendo el estado para sí los objetos que fueron materia de la infracción, ya en materia penal respecto a los instrumentos relacionados a la comisión de un delito o de una falta, con tal carácter de pena accesoria, subsiste como medida justificada para privar de los elementos que constituyen ya el hecho, ya el medio de la infracción, a los infractores de normas fiscales o penales.

El decomiso, para su aplicación, debe estar expresamente consignado en la legislación como sanción. En la nuestra, lo encontramos en el Código Aduanero en sus artículos 577 fracción II, 578 y 581; en el código Penal en su artículo 24, fracción VIII y en el Código Sanitario en su artículo 244, como parte de la sanción impuesta a sus infractores.

## **4.3. Nacionalización**

Es el acto por el cual el estado incorpora a su patrimonio determinados bienes que sustrae de la actividad o de la propiedad de los particulares, ya una industria, ya una empresa, etc. Es un acto unilateral mediante el cual, el estado, en ejercicio de

su soberanía, incorpora a la nación determinados bienes o medios de producción de capital privado, sustituyéndose en el carácter de empresario. Su objeto fundamental es otorgar al estado la propiedad de algunos medios de producción, que pueden consistir, ya en una empresa de importación primordial, o incluso, en toda una rama de la industria.

#### **4.4. Requisición**

Es el acto unilateral por el cual el estado transfiere a su favor la propiedad o el uso de bienes muebles, el uso temporal de bienes inmuebles, o una prestación de servicios, para satisfacer intereses generales, y mediante indemnización.

La requisición es otro medio de carácter administrativo que transfiere la propiedad de bienes a favor del estado, generalmente de los que se consumen como víveres, alimentos, forrajes, etc., o en ocasiones implica la transferencia temporal del uso, para el caso de inmuebles.

Tiene su justificación principalmente en tiempos de guerra, pero es dable en tiempos de paz, como consecuencia de situaciones extraordinarias que obliguen al estado a tomar medidas extremas y decisiones rápidas, pero siempre como resultado de circunstancias verdaderamente excepcionales por su gravedad y anormalidad.

Tiene fundamento constitucional en los artículos 16 y 29; en otras disposiciones de nuestra legislación ordinaria, se consignan también casos susceptibles de requisición, como los contenidos en el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, en los casos específicos que el propio precepto señala, entre los que se encuentra la posibilidad de peligro inminente para la economía nacional.

#### **4.5. La confiscación**

Es una medida arbitraria de carácter administrativo, que simboliza el abuso de la autoridad, la que investida de su representación legal, desposee sin derecho. Sin un fundamento legal, de sus propiedades, derechos o posesiones a un particular. Nuestra legislación, en su artículo 14 constitucional establece que 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 los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. En su artículo 22 señala que quedan prohibidas la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. En el segundo párrafo del mismo artículo se establece que no se considera como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.

#### **4.6. Contratos administrativos**

El contrato publico Es una obligación bilateral convenida, es decir, consensual, en la que una de las partes se encuentra en una situación privilegiada en relación a la otra, por lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones convenidas, sin que ello implique una merma de los derechos económicos que la otra puede hacer valer.

El contrato administrativo se define como un acuerdo de voluntades, celebrado entre la administración pública y personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar o extinguir una situación jurídica, ya sea de interés social o vinculada con los servicios públicos, que unen a las partes en una relación de estricto derecho público sobre las bases de un régimen exorbitante del Estado.

Mediante el contrato administrativo se asegura el régimen de los servicios públicos o de la realización de los fines del Estado. El interés general o la utilidad pública son elementos básicos de este contrato.

En los contratos administrativos puede a veces, haber restricciones económicas, cuando la administración exige caución al contratante o al concesionario, para asegurar la ejecución de una obra pública o la prestación de un servicio público, o para evitar, que en caso de quiebra se suspenda el pago a los obreros y a los funcionarios del servicio, en tanto la Administración se haga cargo de la empresa declarada en bancarrota.

En los contratos públicos no hay obligaciones unilaterales como puede suceder en los privados, siempre son sinalagmáticas.

El carácter público del contrato no se basa en un derecho de mando, o coacción de mando inmediato, que posea la Administración, sino en la primacía de ésta para un posible mando, poniéndose en juego, no principios y reglas de derecho común, sino reglas y principios especiales de Derecho Público.

El contrato público obedece a un determinado comercio jurídico de carácter público, que conduce a la misma consecuencia jurídica que el comercio de carácter privado, cual es la de vincular la voluntad de las partes; pero con la diferencia de que esta vinculación es objeto de especiales excepciones en el comercio de carácter público, hasta el punto de que para impedir la interrupción de las obras o servicios públicos, puede ser preciso el utilizar los procedimientos requisitorios o de expropiación cerca de los contratantes mismos, los cuales han contribuido a la iniciación de su interrupción, aún cuando en un régimen jurídico privado estuvieran facultados para la rescisión del contrato. La primacía de la Administración en la relación o negocio jurídico bilateral es lo que caracteriza al contrato público.

El contrato público se realiza más por el fin que persigue, que por el sujeto contratante, pues aún cuando sea el propio Estado uno de los sujetos, también puede éste realizar actos de naturaleza privada.

#### **4.6.1. Elementos esenciales del contrato administrativo**

A).- Sujeto.- Una característica esencial del contrato administrativo es la presencia de la Administración Pública como una de las partes, con sus poderes y privilegios.

B).- Competencia y capacidad.- El órgano administrativo que contrata debe tener competencia, es decir, estar autorizado por la ley para celebrar el contrato.

C).- Consentimiento.- Es una aceptación de voluntad mediante la cual se logra el acuerdo con las partes que celebran el contrato, en los contratos administrativos el consentimiento debe ser expreso.

D).- Forma.- La ley señala en cada caso la forma que deben revestir los contratos. La forma escrita es primordial para su existencia.

E).- Objeto.- Es el propósito de las partes de generar los derechos y las obligaciones.

F).- Causa.- En los contratos administrativos, la idea de causa o motivo determinante tiene más importancia que en los contratos de derecho privado, porque presupone interés público o el objetivo de la institución a que se refieren esos contratos. Es, en fin, en vista del cual una persona se obliga ante otra.

G).- Régimen jurídico especial.- El contrato administrativo está sometido a un régimen estricto de derecho público, de manera que solo por excepción debe remitirse al derecho privado.

## **4.7. Obra pública**

El Estado, para tener un mejor éxito en la realización de sus fines, busca y encuentra la colaboración de los particulares. Así, discute con ellos la forma más conveniente de unirse en lazos contractuales que permitan a éstos tener las garantías adecuadas para sus legítimos intereses y a aquella los medios más expeditos para la realización de las tareas que la sociedad le tiene encomendada.

Así surge un contrato típico de Derecho Público: el contrato de obras públicas.

El artículo 134 constitucional expresa: *“Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”*.

Son obras públicas todas las de utilidad común que la administración ejecute por sí misma. La utilidad común es el concepto sobresaliente en esta definición.

Las obras públicas se caracterizan por lo siguiente:

A).- Preceden a los servicios públicos.

B).- Son producidas por el Estado; en sentido amplio, directamente o en colaboración con los particulares.

C).- Afectan a la reparación, sostenimiento y construcción de un inmueble.

D).- No solo crean sino modifican, amplían y corrigen una obra inicial.

#### **4.7.1. Clasificación de obra pública**

Diversos autores han clasificado a las obras públicas atendiendo ya sea a la clase de necesidades que pretenden satisfacer, o el origen de los recursos con los cuales son sufragadas. Así, las obras públicas pueden ser nacionales, estatales, municipales o mixtas.

Por las necesidades que satisfacen, pueden ser civiles o militares.

Según Serra Rojas, pueden ser:

A).- Ordinarias.- Según se emprendan para la conservación y desarrollo de las ya existentes.

B).- Extraordinarias.- Las que crean una o transforman las ya existentes. En otras palabras, son aquellas emprendidas no para la mera conservación de las que existen, sino para crear nuevas.

C).- Nacionales.- Las emprendidas exclusivamente dentro de los límites del territorio nacional.

D).- Las internacionales.- Que nacen en virtud de un convenio entre gobiernos en los límites internacionales.

#### **4.8. La concesión**

La concesión es un acto administrativo discrecional por medio del cual la administración pública federal confiere una coordinación o poder jurídico a una persona para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del estado o los privilegios exclusivos que comprende la propiedad industrial.

La concesión administrativa es un procedimiento discrecional y eficaz, dentro de la estructura de la sociedad moderna para integrar a los particulares en ciertas actividades o en la explotación de bienes federales que el estado no está en condiciones de desarrollar por incapacidad económica, porque así lo estima conveniente o se lo impide su propia organización.

En derecho administrativo hay tres clases de concesión:

- a) De servicios Públicos.
- b) Para la explotación de bienes de la Federación, en los cuales se incluyen la concesión minera, de aguas, radio y televisión, la forestal, etc.
- c) Otros tipos especiales de concesión, como las registradas, las ganaderas, etc.

El régimen de la concesión de explotación de bienes del estado es de estricto derecho y establece ineludibles obligaciones del concesionario, como en los casos a que se refiere el artículo 45 de la Ley Minera y el artículo 46 de la Ley de Aguas. Por otra parte, el estado entiende que si un particular adquiere una concesión es para obtener un provecho razonable de ella, pues el concesionario invierte su capital y trabajo en una empresa que puede ofrecer ganancias o pérdidas.

Combinar el interés general y el privado del concesionario es la base de la concesión. En la concesión de explotación de bienes del estado, el concesionario,

además de las relaciones que entabla con el poder público, mantiene otras con los particulares.

#### **4.8.1. Clasificación de obra pública**

En el derecho administrativo, la doctrina ofrece diversos criterios para determinar la naturaleza jurídica de la concesión. En tanto que en la doctrina extranjera predomina la naturaleza contractual de la concesión, en la mexicana prevalece el criterio de considerarla un acto de naturaleza compleja o mixta.

Las diferentes opiniones expresadas a fin de determinar la naturaleza de la concesión se pueden sintetizar en los siguientes términos:

- a) la teoría contractual de la concesión.
- b) La concesión como un acto unilateral y meramente reglamentado por la ley de la materia.
- c) La concesión como un acto mixto.

#### **4.8.2. Concesiones para el establecimiento y explotación de servicios públicos**

Esta concesión es un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confiado temporalmente a un individuo o empresa concesionaria, quien asume todas las responsabilidades del servicio y se remunera con el pago que hacen los usuarios por él.

La concesión de un servicio público es un procedimiento mediante el cual una persona pública, llamada autoridad concedente, confía a una persona física moral, denominada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público bajo el

control de la autoridad concedente, por medio de una remuneración que consiste habitualmente en las cuotas que el concesionario percibe de los usuarios del servicio. Un servicio público gratuito o servicios en los que no es posible esta condición no tienen cabida en el campo de esta concesión.

Toda concesión está sujeta a un régimen de tarifas. Estarán sujetas a un estricto régimen de derecho público y no forman parte de las cláusulas contractuales de la concesión. También son los instrumentos con que se da protección a la sociedad contra la voracidad de los inversionistas, de modo que se limiten sus intereses.

#### **4.8.3. Concesión para explotación de bienes del estado**

Es un acto administrativo mediante el cual se otorgan a los particulares determinados derechos para la explotación del subsuelo o para el establecimiento de algunos servicios públicos que se requieran, bajo un régimen de estricto derecho público. Tanto en la concesión para la explotación de bienes de la federación, como en la de un servicio público, existen tres elementos relacionados entre sí:

- a) El estado concedente.
- b) La empresa concesionaria.
- c) En su caso, los usuarios beneficiarios o consumidores.

Minas, aguas, pesca, recursos naturales

Los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional enumeran ampliamente tanto las aguas de propiedad nacional como las materias que comprende el régimen del subsuelo.

El artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales dispone: “Las concesiones sobre bienes del dominio directo, cuyo otorgamiento autoriza el artículo 27 constitucional, se regirán por las leyes reglamentarias respectivas”.

Todas las materias que comprenden la explotación de bienes del estado son de jurisdicción federal y corresponde al Congreso de la Unión expedir las leyes relativas.

#### ***4.9. Establecimiento de la institución para salvaguardar el orden público***

La realización de la función administrativa implica la existencia de una serie de facultades otorgadas a favor de los órganos de la administración, con el fin de que puedan cumplir con las tareas que los ordenamientos legales les imponen. Ese conjunto de facultades son atribuidas en principio, al Presidente de la República, quien tiene a su cargo el ejercicio del Poder Ejecutivo, y por ley del Legislativo se hace la distribución de competencias en las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Entre estas facultades se encuentra la correspondiente a la imposición de sanciones por infracciones a las leyes administrativas. Art. 21 Constitucional.

Si se privara a la autoridad administrativa de la facultad sancionadora, quedaría limitada en su facultar para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, como lo dispone la fracción I del artículo 89 constitucional, pues se dejaría a la autoridad sin la suficiente autoridad para cumplir con sus funciones.

La facultad sancionadora de la administración pública se encuentra prevista en diferentes leyes que regulan la materia administrativa, las cuales establecen las conductas ilícitas y las sanciones aplicables por su comisión. Al analizarlas,

encontramos que hay sanciones de distinta naturaleza, entre las que se encuentran las sanciones disciplinarias, las medidas de apremio y las sanciones administrativas.

#### **4.9.1. Infracciones y sanciones**

Sanciones disciplinarias.- Son aquellas que la autoridad impone a los servidores públicos con base en un vínculo particular que los une con la administración. Se integra en el Derecho Disciplinario.

Medidas de apremio.- Son recursos que la autoridad utiliza para hacer cumplir sus determinaciones. Se trata de medios de coacción para obligar a los gobernados a cumplir con los requerimientos que les hace la autoridad. Generalmente consisten en apercibimientos, multas, auxilio de la fuerza pública y arresto.

Sanciones Administrativas.- Se imponen por violación a la disposición legal, al no hacer lo que en ella se ordena o hacer lo que se prohíbe. Estas conductas se establecen en las leyes administrativas y en los reglamentos de policía y buen gobierno, y generalmente se sancionan por la autoridad a través de un procedimiento que en cada una de las leyes se regula. Pueden ser de muy diversos tipos: apercibimiento, amonestación, suspensión, inhabilitación, destitución, cancelación, clausura, multa y arresto hasta por 36 horas.

#### **4.10. *Policía administrativa***

Es el conjunto de medidas coactivas utilizables por la administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública.

La noción de policía implica la justificación de los medios coactivos de que se vale en razón del fin especial a que se dirige la actividad del estado, es decir, el aseguramiento del orden público.

Es el orden público, por tanto, el que justifica las medidas de policía, en principio tan contrarias a la temática fundamental del Estado de Derecho, que es sencillamente un estado de hecho opuesto al desorden. Para la policía debe ser prohibido todo cuando conduce al desorden. Entonces podrá hablarse de un deber genérico de los súbditos de no perturbar el orden, como fundamento del poder de policía.

#### **4.10.1. Límites de la policía**

1.- Toda medida de policía tiende a asegurar el orden público; por tanto, encuentra su limitación allí donde comienzan las relaciones estrictamente privadas. De aquí que la policía tampoco pueda actuar a requerimiento de un particular para proteger sus intereses meramente privados; para esto están los tribunales de justicia.

2.- La policía solo debe adoptar las medidas necesarias para la conservación y seguridad del orden público. La adopción del remedio más enérgico, ha de ser siempre la razón última de la policía, de donde de la proporcionalidad. De la medida en atención a las circunstancias.

3.- Debe recordarse en esta materia la regla, por otra parte general a toda la actividad administrativa, de la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

4.- La policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos.

5.- El ejercicio de la coacción de la policía para fines distintos de los queridos por el ordenamiento jurídico puede constituir no solo vicio de desviación de poder, sino incluso delito de coacción de la autoridad o funcionario.

## **CAPÍTULO V**

### **5. EL ACTO, JURISDICCIÓN Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

Una vez explicado el funcionamiento del aparato gubernamental administrativo el particular tiene la posibilidad de defenderse contra dichos actos mediante dos medios que es el Recurso Administrativo y el Procedimiento Contencioso Administrativo de los cuales se profundizara en el siguiente capítulo de esta tesis pero empezaremos por definir los conceptos generales que se usan dentro de estos medios de defensa.

#### **5.1. Acto administrativo**

Es el acto que realiza la autoridad Administrativa. Expresa la voluntad de las autoridades administrativas creando situaciones jurídicas individuales a través se trata de satisfacer las necesidades de colectividad o la comunidad.<sup>1</sup>

Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear con eficacia particular o general, obligaciones facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa.<sup>2</sup>

Las autoridades jurisdiccionales son aquellas que en los términos de la ley ejercen jurisdicción, es decir, tienen a su cargo dirimir controversias entre los gobernados y el fisco, cuando existe una oposición legítima de intereses con motivo de la aplicación de la ley tributaria. Estas autoridades se clasifican en administrativas y judiciales, según formen parte del poder ejecutivo o del poder judicial, es decir, la clasificación atiende exclusivamente al aspecto formal u orgánico de la autoridad, ya que desde el punto de vista material ambas ejercen una función jurisdiccional.

---

<sup>1</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, editorial Porrúa.

<sup>2</sup> DE PINA VARA, Rafael; *Diccionario de Derecho*, editorial Porrúa.

## **5.2. Jurisdicción administrativa**

Es la potestad que reside en la administración, o en los funcionarios o cuerpos que representan esta parte del poder ejecutivo, para decidir sobre las reclamaciones a que dan ocasión los propios actos administrativos. Es el derecho o potestad que se tiene en el orden administrativo para conocer y sentenciar con las formalidades de un juicio en los asuntos contenciosos administrativos, esto es, aquellos en que hay una oposición legítima entre el interés público y el privado, o bien, las reclamaciones u oposiciones de los que se creen perjudicados en sus derechos por los actos de la administración.

Las autoridades jurisdiccionales administrativas pueden ser una dependencia del órgano del estado que tiene a su cargo la ejecución en la esfera administrativa de las leyes tributarias, o un tribunal administrativo dotado de plena autonomía. La primera conoce y resuelve los recursos administrativos en tanto que la segunda los juicios administrativos.

## **5.3. Justicia administrativa**

El conjunto de medios que el derecho positivo otorga a los administrados para reaccionar contra actividad ilegal de la Administración. Y para exigir la indemnización que proceda de las lesiones en los derechos y intereses.

Incluye todos los medios jurídicos a disposición de los administrados para solicitar la anulación o reforma de los actos administrativos o la indemnización.

La justicia administrativa como institución y como técnica es un fruto directo e inequívoco de la revolución Francesa. Esta acogió, dándole plena cobertura institucional, a uno de los principios básicos que, con base en Locke había

formulado Rousseau. Se trataba de instruir una forma de gobierno que ponga a la ley por encima del hombre.<sup>3</sup>

## **5.4. Instituciones que salvaguardan la justicia administrativa**

### **5.4.1. Conceptos de El Tribunal de Justicia (Juzgado o Corte)**

Lugar destinado a los jueces para administrar justicia y dictar sentencias.<sup>4</sup>  
(*Diccionario de la real academia de la lengua española, vigésima segunda edición*)

Órgano de jurisdicción destinado a la aplicación del derecho por la vía del proceso.<sup>5</sup>

Es el organismo Judicial al cual se le encomienda el conocimiento y resolución de todos los conflictos que surgen entre los habitantes y las autoridades administrativas.<sup>6</sup>

Es un órgano público cuya finalidad principal es ejercer la jurisdicción, o sea, resolver litigios con eficacia de cosa juzgada. Sin perjuicio, de cumplir actos de otra índole que las leyes que los organizan les puedan atribuir, denominados, en general, asuntos no contenciosos.

## **5.5. Clasificación de los tribunales**

### **5.5.1. Por su composición**

- Tribunales unipersonales: son aquellos cuyas resoluciones son dictadas por un solo juez. Se llaman comúnmente juzgados.

---

<sup>3</sup> GARCÍA DE ENTIERRA, Eduardo; *Problemas del Derecho Público al comienzo del siglo*, Ed. Civitas, Pag. 28

<sup>4</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, vigésima segunda Ed.

<sup>5</sup> DE PINA VARA, Rafael; op. Cit. 11

<sup>6</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*; op. Cit. 10

- Tribunales colegiados: son aquellos que resuelven con pluralidad de jueces. Son denominados propiamente *tribunales* y, en ocasiones, *cortes*.

Lo esencial de esta clasificación no es el número de jueces que conforman los tribunales sino que el número de jueces que resuelven el asunto controvertido.

### **5.5.2. Por su naturaleza**

Tribunales ordinarios: son aquellos a los cuales les corresponde el conocimiento de todos los asuntos que se promueven en el respectivo país, cualquiera que sea la naturaleza o la calidad de las personas que en ellos intervienen, salvo las excepciones legales. Estos tribunales son la regla general en los sistemas judiciales y, en la mayoría de los casos, llevan consigo la idea de subordinación del inferior respecto del superior.

Tribunales especiales: son aquellos establecidos por la Constitución o las leyes para juzgar determinadas personas o para resolver ciertas materias que, por circunstancias particulares gozan, de este privilegio. Su carácter especial no altera su función como órgano jurisdiccional ni su integración por jueces.

Tribunales arbitrales: son aquellos constituidos por jueces árbitros, es decir, por miembros que no son funcionarios públicos y son remunerados por las partes a quienes prestan sus servicios.

### **5.5.3. Por su jerarquía**

Tribunales inferiores: son aquellos que, en la respectiva organización jerárquica y piramidal de los sistemas judiciales, ocupan el grado inferior. Esta Clasificación sea hace desde un punto de vista administrativo y no atendiendo al ejercicio de la función jurisdiccional. Generalmente son tribunales unipersonales.

Tribunales superiores: son aquellos que, en la respectiva organización judicial, ocupan el grado superior. Por lo general, son tribunales colegiados y sus integrantes son llamados magistrados.

#### **5.5.4. Por la extensión de su competencia**

Tribunales de competencia común o mixtos: son aquellos tribunales que tienen competencia para conocer de toda clase de asuntos o para conocer de una materia y, además, de otros asuntos de competencia especial a falta o inexistencia, en el respectivo territorio jurisdiccional, de un tribunal con esa competencia. Los tribunales superiores son. Generalmente, de competencia común.

Tribunales de competencia especial: son aquellos que tienen competencia de ciertos asuntos con exclusión de otro.

#### **5.6. Conceptos de Magistrado**

Alto dignatario del Estado en el orden civil, hoy especialmente en la Administración de Justicia. Dignidad o empleo de juez o ministro superior. Miembro de una sala de Audiencia Territorial o Provincial, o del Tribunal Supremo de Justicia.<sup>7</sup>

Magistrado, Funcionario Judicial que, integrando una sala forma parte del tribunal colegiado.<sup>8</sup>

Magistrado (del latín *magistratus*) funcionario judicial del rango superior en el orden civil, penal administrativo o del trabajo, que revisa actuaciones de

---

<sup>7</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española; op.cit 10*

<sup>8</sup> *DE PINA VARA, Rafael; op.cit. 11*

autoridades inferiores y que tiene a su cargo y que tiene a su cargo la interpretación recta y justa de la legislación vigente.<sup>9</sup>

Magistrado (del latín *magistratus*) es un término utilizado para referirse a ciertos funcionarios públicos. Procede de los tiempos de la antigua Roma y ha evolucionado en los países de habla hispana para referirse a cargos administrativos o, especialmente, judiciales.

En la actualidad los Magistrados son generalmente los funcionarios que integran los tribunales superiores de justicia, como la Corte Suprema de un país. En ocasiones se denomina magistrado a todo aquel juez que forma parte de un órgano colegiado o Tribunal, haciendo mención a un rango superior dentro de la jerarquía.

En un sentido más amplio, también recibe ese nombre la persona que ocupa un cargo público del ámbito judicial. En ese sentido, reciben el nombre de magistrados los jueces.

## **5.7. Magistraturas romanas**

En la antigua Roma, los magistrados eran ciudadanos elegidos para encargarse de la dirección y administración de la ciudad. Practicaban las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales de manera unida o por separado. Los Magistrados eran esencialmente los cónsules, procónsules, pretores, ediles, tribunos y los censores. En la época del principado y, más tarde, del dominado, los magistrados fueron perdiendo poder efectivo, que pasó al emperador, y ocupaban cargos más administrativos, incluyendo la administración de justicia en los tribunales. Con esa acepción ha llegado a nosotros.

---

<sup>9</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano; op.cit. 10*

## 5.8. El Juez

Persona que tiene autoridad y potestad para juzgar y sentenciar, Miembro de un jurado o tribunal, Persona nombrada para resolver una duda.<sup>10</sup>

Se aplica esta denominación al funcionario público que participa en la administración de la justicia con la potestad de aplicar el derecho, por la vía del proceso.<sup>11</sup>

(De latín iudex) es la persona designada por el estado para administrar justicia dotada de jurisdicción para decidir litigios en nuestro medio.<sup>12</sup>

Es el funcionario que sirve en un tribunal de justicia y que se encuentra investido de la potestad jurisdiccional. También se caracteriza como la persona que resuelve una controversia o que decide el destino de un acusado, tomando en cuenta las evidencias o pruebas presentadas en un juicio.

Son funcionarios públicos, remunerados por el Estado y encargados de administrar justicia, de manera autónoma e independiente.

Los jueces son inamovibles en sus cargos, mientras mantengan un buen desempeño de sus funciones. Asimismo, son responsables de sus actos ministeriales, civil y penalmente.

Si bien gozan de independencia en su actuar, sus resoluciones suelen ser revisables por los tribunales superiores jerárquicamente, mediante los llamados recursos judiciales, pudiendo ser éstas confirmadas, modificadas o revocadas.

---

<sup>10</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*; op.cit.13

<sup>11</sup> DE PINA VARA, Rafael; op.cit 11

<sup>12</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*; op.cit.10

## 5.9. Los jueces en Roma

Antes del período imperial, no eran expertos en derecho, tenían un poder muy limitado, debiendo asesorarse por medio de jurisconsultos. Durante el período imperial su función principal era la aplicación de la voluntad del emperador. Fue en los tiempos medievales y prerrevolucionarios cuando su poder estuvo menos limitado y su actuación era similar a la de los actuales jueces ingleses.

No obstante, con las revoluciones, la construcción de los Estados, las soberanías nacionales y la separación de poderes, se restringió categóricamente la función judicial, los jueces ya no podrían hacer el derecho, rechazándose la doctrina del "stare decisis". Así el juez del Derecho continental, se convierte en una especie de empleado experto (un mero empleado público), cuya función consiste simplemente en encontrar la disposición legislativa correcta. En definitiva el juez es un operador de una máquina diseñada y construida por los legisladores. Mientras en el Common Law el juez aplica el razonamiento deductivo e inductivo para dar una resolución, sustentada en las leyes; precedentes o derivada del derecho natural; es decir, sustentadas en verdades auto evidentes y que no transgredan las leyes establecidas, a menos que estas leyes queden demostradas deductiva o inductivamente que son inválidas; que siendo el caso, serán desechadas o modificadas.

Aunque hay similitudes entre ambas clases de jueces, en sus funciones propiamente tales se logran apreciar una vasta diferencia, que por razones históricas se ha originado. El profundo cambio que sufrió el derecho, después de la unidad jurídica que compartía toda Europa, el Derecho romano, se deriva a los sistemas jurídicos actuales, tan diferentes, pero a la vez análogos entre sí; y en esta misma transformación los jueces tomaron distintos rumbos, marcándose decisivamente los papeles interpretativos y creativos que en estos sistemas se ejecutan.

## 5.10. El secretario judicial

Funcionario auxiliar de la administración de la justicia que tiene como tarea principal la de dar fe de los actos realizados en el proceso.<sup>13</sup>

Es un funcionario público integrante de ciertos sistemas judiciales que, entre otras funciones, actúan como ministros de fe pública en los tribunales.

Mediante su firma elevan a escritura pública cualesquiera documentos, haciendo que alcancen así validez probatoria "iuris et de iure"; esto es, que no admite prueba en contra.

## 5.11. Orígenes del secretario judicial

Cuando se trata de buscar los orígenes del Secretario y de la fe pública, los mismos se remontan a los pueblos más primitivos cuando aparecen los primeros signos de escritura, sin embargo va a ser en el Antiguo Egipto cuando aparezcan por vez primera secretarios judiciales con un sentido propio.

En Egipto existían los Altos Tribunales en los que prestaban sus servicios los escribanos, cuya labor consistía en levantar acta de todo lo acontecido a lo largo de la vista. El sistema judicial egipcio se basaba en la autoridad incontestable del Magistrado, la cual emanaba directamente de la naturaleza divina del faraón, y por tanto la labor del escribano era la de mero relator sin que su presencia en el Tribunal modificara en modo alguno el resultado de la vista.

En Roma se conocían los escribanos o escribas, los cuales recibían además otros nombres como notarii, actuari y charlutari, según escribieran por medio de notas o minutas, tablillas o actas públicas o custodiaran los instrumentos de carácter público, aunque al no disponer de la facultad de documentación, no podemos

---

<sup>13</sup> DE PINA VARA, Rafael; *op.cit.* 11

hablar de un antecedente inmediato del Secretario, a excepción del actuari que era el redactor de las actas públicas.

En los pueblos germánicos existían las figuras del referendarius y del cancellarius, que aunque, al principio eran colaboradores de los jueces, más tarde, pasaron a tener competencias propias, ya que el referendarius intervenía en los tribunales del Rey cuidando los documentos reales y el cancellarius, era un cargo creado como escribano judicial, para que estuviera siempre presente en el Tribunal y cuidara de los documentos.

Pero la figura del Secretario va a ser realmente introducida, en el año 1216, con el Derecho Canónico por una Decretal de Inocencio III, De probat, en la que se recoge "*Para que la falsedad no perjudique la verdad o la maldad prevalezca sobre la equidad, establecimos que tanto en el juicio ordinario como en el extraordinario, el juez presente siempre una persona pública o dos personas idóneas que fielmente suscriban todos los autos del juicio, señalando lugares, tiempos y personas*". *Con este precepto se introduce en el proceso la facultad de documentación, a través del Secretario, como garantía para que prevalezca siempre la verdad y la equidad.*

## **CAPÍTULO VI**

### **6. LOS MEDIOS DE DEFENSA DEL PARTICULAR FRENTE A LA AUTORIDAD**

Una manera de ejercer un control de legalidad sobre los actos de la administración que permite a la vez el restablecimiento de esa legalidad si ha sufrido alguna alteración indebida es a través de los medios de defensa legalmente establecidos y al alcance de los particulares que proporciona a estos la oportunidad de obtener la anulación de los actos dictados con violación de la ley aplicada o sin la aplicación de la debida. Estos medios de defensa los que se hacen valer ante la propia autoridad administrativa genéricamente se denominan recursos administrativos.<sup>1</sup>

#### **6.1. El procedimiento administrativo o recurso de revisión**

Un procedimiento se califica de administrativo cuando se dan dos circunstancias específicas, una de las partes en el conflicto es la administración pública y es la propia autoridad quien resuelve al interponer la queja en contra del acto administrativo que causa un agravio al particular.

Medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal.<sup>2</sup>

El recurso administrativo constituye un procedimiento legal que dispone un particular que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado con el fin de obtener de la autoridad

---

<sup>1</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl; *Derecho fiscal*, ed. Oxford, pag. 249.

<sup>2</sup> DE PINA VARA, RAFAEL; op.cit 11

administrativa una revisión del propio acto administrativo que emitió a fin de que dicha autoridad lo revoque, anule o reforme.

Emilio Margain lo define como. Es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar ante la administración pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares por violación al ordenamiento aplicado o a la falta de aplicación de las disposiciones debidas.<sup>3</sup>

Medio de impugnación que ofrece a los administrados la oportunidad de obtener del órgano competente que deje sin efecto un acto administrativo que les haya causado agravio.<sup>4</sup>

## **6.2. Importancia del recurso administrativo**

Esta radica en que normalmente la ley establece que es improcedente acudir ante los organismos jurisdiccionales si en el orden administrativo existe algún medio de defensa que permita al gobernado obtener la anulación del acto administrativo y legal. Por ejemplo, específicamente en el campo tributario, el Código Fiscal de la Federación, en el artículo 202, fracción VI, señala la improcedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación contra actos que puedan impugnarse por algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa, disposición similar existe en la Ley de Amparo, que establece en el artículo 73, fracción XV, que es improcedente el juicio de garantías contra actos de autoridades distintas de las judiciales, cuando deban ser revisados de oficio, conforme a la ley que los rija o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que

---

<sup>3</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl; op.cit 23, pag.249

<sup>4</sup> DE PINA VARA, Rafael; op.cit.11

haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la propia ley consigna para conceder la suspensión definitiva.

Desde otro punto de vista, el recurso administrativo es importante porque permite a la administración revisar sus actos a instancia del particular, cuando este se considera agraviado por una resolución que estima ilegal, y si resulta fundada la inconformidad puede modificarlo o nulificarlo a fin de restablecer sin mayores dilaciones la legalidad en el ejercicio de la función administrativa.<sup>5</sup>

### **6.3. Elementos del recurso administrativo**

Los elementos o principios necesarios para agotar un recurso administrativo son:

**a).-** El recurso debe estar legalmente establecido.- Solo a través de los medios de defensa que establezcan las leyes, entre ellos el recurso administrativo, puede privarse de eficacia jurídica a un acto de la administración. Además, solo si el recurso está previsto por la Ley, puede considerarse formalmente impugnado el acto administrativo y no se dará lugar a que se configure el consentimiento tácito del acto.

**b).-** Exigencia de la autoridad competente para conocer y resolver el recurso. De nada serviría que la ley estableciera el recurso si no existe una autoridad competente para su conocimiento y resolución.

**c).-** Existencia de una resolución administrativa.- El recurso administrativo solo es procedente para impugnar las decisiones de la autoridad administrativa, o sea que es absolutamente ineficaz para impugnar las decisiones de autoridades de otro tipo. Son recurribles aquellas que reúnan las siguientes características:

---

<sup>5</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl; op.cit.23, pag.249

1.- Que sea definitiva, es decir, que no sea una resolución de trámite o que sea susceptible de ser revisada de oficio. Debe ser la decisión que resuelva y ponga fin al expediente en la fase oficiosa del procedimiento.

2.- Que sea personal y concreta, es decir, que esté dirigida a una persona determinada afectando su esfera jurídica y verse sobre una situación específica.

3.- Que cause agravio.- Es decir, que lesione a un interés legítimo.

4.- Que conste por escrito, salvo la resolución negativa ficta. En observancia del principio de seguridad jurídica todas las resoluciones de la autoridad administrativa deben constar por escrito y este principio es consagrado por el artículo 16 constitucional.

5.- Que sea nueva, es decir, que su contenido no haya sido del conocimiento del particular con anterioridad, a través de otra resolución definitiva de la autoridad administrativa, y haya sido consentida expresa o tácitamente, o bien sea materia de algún medio de defensa.<sup>6</sup>

#### **6.4. Formalidades en el recurso administrativo**

Artículos 121, 122, 123, 130, 131 y 133 del Código Fiscal de La Federación.

**1.- Interposición por escrito.-** Solo mediante escrito se puede hacer valer un recurso administrativo, por disposición expresa de la ley debe señalarse el nombre o denominación del recurrente, su domicilio fiscal y en su caso el domicilio para oír

---

<sup>6</sup> Ibid, pag.251

notificaciones, el nombre de la persona autorizada para oír notificaciones, la autoridad a la que se dirige, el propósito de la promoción, el acto impugnado, la relación de hechos, la expresión de agravios, el ofrecimiento de pruebas, los puntos petitorios. Si no se hacen los señalamientos anteriores, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que en el plazo de 5 días los indique y en caso de incumplimiento se tendrá por no presentado el recurso.

**2.- Presentación oportuna.-** El recurso debe interponerse dentro del plazo legalmente establecido, que es de 45 días siguientes a la fecha en que haya surtido sus efectos la notificación del acto impugnado, el cual es improrrogable. La presentación del recurso debe ser ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, independientemente de que sea ella o no la que estudie y resuelva el asunto.

**3.- Periodo probatorio.-** Conforme al Código fiscal de la Federación, en materia de recursos administrativos no hay un periodo probatorio, ya que al presentar el recurso deben acompañarse al escrito respectivo, las pruebas documentales y el dictamen pericial, en su caso, bajo pena, si no se hace, de tener por no ofrecidas las pruebas.

**4.- Resolución del recurso.-** Una vez integrado el expediente del recurso con todos los elementos de juicio necesarios, la autoridad encargada de resolverlo debe dictar su resolución, según el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación. El plazo para dictarla no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso y el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado, pero el recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado. En la última parte de la disposición antes mencionada, observamos que aunque estamos en la fase contenciosa del procedimiento, como es la propia autoridad administrativa, formal u orgánicamente hablando, la que conoce y resuelve el recurso administrativo, se está aplicando el criterio general

en materia tributaria de atribuir un significado al silencio de la autoridad administrativa, solo que a diferencia de la fase oficiosa del procedimiento, donde el silencio se presume negación del acto impugnado, en el recurso administrativo el silencio se presume confirmación del acto impugnado, o sea, una confirmación ficta o presunta.<sup>7</sup>

## **6.5. Clasificación del recurso administrativo**

En nuestra legislación los recursos administrativos se clasifican en optativos y obligatorios. Es optativo cuando se puede elegir entre agotarlos primero y después, llegado el caso, acudir a juicio ante los tribunales, o bien directamente acudir a juicio. Es obligatorio cuando necesariamente debe agotarse esa instancia antes de acudir a juicio. Ejemplo de uno y otro son el recurso de revocación previsto en el artículo 116 fracc. I del C.F.F. en el primer caso, y los otros recursos previstos en el propio artículo 116 fraccs. II y III del mismo código, en el segundo caso; según se desprende del artículo 120 del ordenamiento citado.<sup>8</sup>

## **6.6. Los recursos administrativos según el CFF**

Establece el art. 116 del CFF que contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal se podrán interponer los recursos de: REVOCACIÓN, OPOSICIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN Y NULIDAD DE ACTUACIONES.

---

<sup>7</sup> Ibid;pag.249

<sup>8</sup> Idem;pag.250

### **6.6.1. Recurso de revocación**

Este recurso procede contra las resoluciones definitivas que determinen contribuciones o accesorios que nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley, y que siendo diversas de las anteriores, dicten las autoridades aduaneras. Por otro lado, el interesado puede optar por impugnar un acto administrativo a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero debe intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos.

No obstante lo anterior, si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la impugnación del acto conexo debe hacerse valer ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal que esté conociendo del juicio respectivo.

### **6.6.2. Recurso de oposición**

Este recurso procede contra los actos que exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que estos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o que se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 del propio código, o sea a la indemnización del 20 % por cheque no pagado a su presentación en tiempo en el banco. También procede contra los actos que se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución cuando se alegue que este no se ha ajustado a la ley y contra actos que afecten el interés jurídico de terceros que afirmen ser propietarios de los bienes o negociaciones o titular de los derechos embargados, o bien que reclamen tener créditos preferentes a los del fisco.

Este recurso se hace valer ante la oficina ejecutora y no puede discutirse en el mismo la validez del acto administrativo en el que se haya determinado el crédito fiscal. Si el recurso se interpone porque el procedimiento no se ajustó a la ley, las violaciones cometidas antes de la etapa del remate solo pueden hacerse valer hasta el momento de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de imposible reparación material, en cuyo caso el recurso puede interponerse contra el acta en que conste la diligencia de embargo. Si las violaciones tienen lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria o se trata de venta de bienes fuera de subasta, el recurso se hace valer contra la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta.

### **6.6.3. Recurso de nulidad de notificaciones**

Este recurso procede en contra de las notificaciones que se hagan en contravención de las disposiciones legales. La interposición del recurso suspende los plazos para el ejercicio tanto de las facultades de las autoridades fiscales, como de los derechos de los particulares, hasta en tanto no se resuelva el recurso. La declaratoria de la nulidad de la notificación trae como consecuencia la nulidad de las actuaciones hechas con base en la notificación anulada y que tengan relación con ella. Por otro lado, mientras se resuelve el recurso, queda en suspenso el plazo legal para impugnar la resolución de fondo y si ya se ha iniciado juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es improcedente el recurso y la nulidad de la notificación se hace valer mediante la ampliación de la demanda respectiva.<sup>9</sup>

Una vez que se ha interpuesto este recurso puede ser que la autoridad no emita ninguna resolución a lo cual se le denomina el silencio administrativo.

---

<sup>9</sup> Ibid;pag.251

En el sistema jurídico mexicano, el silencio administrativo, trae como consecuencia que se actualice la figura de Resolución negativa ficta, es decir, que en caso de que la administración pública omita dar respuesta expresa a una solicitud o recurso legal, esta se entenderá como contestada en sentido negativo y dejara al interesado expedita la vía para impugnar dicha resolución negativa en un Procedimiento Contencioso Administrativo, por supuesto, esto tiene sus excepciones, y tal es en el caso de que la ley específica que regula la materia del acto sobre el que recae la solicitud o recurso establezca específicamente la figura de Resolución afirmativa ficta, en cuyo caso, ante el silencio de la autoridad la solicitud o recurso se entenderá como resuelto a favor del solicitante o recurrente

### **6.7. El procedimiento jurisdiccional**

Los recursos pueden dividirse en 2 grupos los que conoce y resuelve la autoridad emisora como se menciona anteriormente de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversa a la que dicto el acto reclamado y que pueden ser una autoridad jerárquicamente superior o un órgano administrativo determinado al efecto conforme al reglamento interior correspondiente.<sup>10</sup>

Esta segunda definición de recurso es la que nos interesa la cual habla que un órgano específicamente un tribunal será el que resuelva la controversia entre el particular y la autoridad para lo cual se necesita llevar a cabo con procedimiento tanto él como el particular recurriendo ante este tribunal para iniciarlo de la siguiente manera.

Y una vez que se ha llevado a cabo este acto administrativo quizás el particular no esté de acuerdo con la imposición de la autoridad para lo cual se puede recurrir a la vía contenciosa mediante un procedimiento legal ante un Tribunal Administrativo.

---

<sup>10</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto; *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, ed. Porrúa , pag.100

## 6.8. El procedimiento administrativo

Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración.<sup>11</sup>

En la etapa final del proceso se dictara una sentencia la cual defino a continuación y la que dará fin a la primera fase del procedimiento.

### 6.8.1. La sentencia

Declaración del juicio y resolución del juez<sup>12</sup>

Resolución judicial que pone fin a un proceso o un juicio de una instancia o en un recurso extraordinario.<sup>13</sup>

(Del latín *sentencia*,) es la resolución que pronuncia el Juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia lo que significa la terminación normal del proceso.<sup>14</sup> Sergio Alfaro define Sentencia como:

*Acto judicial que resuelve heterocompositivamente el litigio ya procesado, mediante la aceptación que el juez hace de alguna de las encontradas posiciones mantenidas por los antagonistas luego de evaluar los medios confirmatorios de las afirmaciones efectuadas por el actor y de la aplicación particularizada al caso de una norma jurídica que preexiste en abstracto, con carácter general.*<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*; op.cit 10

<sup>12</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*; op.cit. 13

<sup>13</sup> DE PINA VARA, Rafael; op.cit11, pag.452

<sup>14</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*; op.cit. 10

<sup>15</sup> *Apuntes de Estado. Derecho procesal*. Ed. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. España.

## 6.8.2. Clasificación de la sentencia

**Sentencia condenatoria o estimatoria:** cuando el juez o tribunal acoge la pretensión del demandante, es decir, cuando el dictamen del juez es favorable al demandante o acusador.

**Sentencia absolutoria o desestimatoria:** cuando el órgano jurisdiccional da la razón al demandado o acusado.

Sentencia firme: aquélla contra la que no cabe la interposición de ningún recurso, ordinario o extraordinario.

**Sentencia no firme o recurrible:** es aquélla contra la que se pueden interponer recursos.

## 6.8.3. Requisitos de la sentencia

La sentencia debe reunir los requisitos de tiempo, lugar y forma. Debe dictarse en un periodo de tiempo apto para la realización de los actos del juez o tribunal. La fijación de este plazo varía según el procedimiento de que se trate.

Respecto de la forma, las sentencias generalmente se componen de tres secciones:

**Encabezamiento o parte expositiva:** en el que se señala la fecha y ciudad en que se dicta, las partes intervinientes, sus procuradores y abogados, sin que se puedan omitir sus nombres sin afectar a la debida integridad y publicidad de las sentencias. Se hacen constar también las peticiones o acciones y las excepciones o defensas presentadas por las partes, junto a los presupuestos o antecedentes de hecho en que se fundan.

**Parte considerativa:** en la que se expresan los fundamentos de hecho y de derecho, que contienen los argumentos de las partes y los que utiliza el tribunal

para resolver el objeto del proceso, en relación con las normas que se consideran aplicables al caso.

**Parte resolutive:** en la que se contiene la decisión o fallo de condena o absolución del demandado o acusado. Asimismo, suele incorporarse el nombre del juez que la ha redactado y la firma de todos los que han concurrido a su acuerdo.

Por otro lado, las sentencias deben ser congruentes, es decir, deben resolver acerca de todas las cuestiones que hayan sido objeto de debate en el proceso. El fallo no debe contener más, ni algo distinto, de lo pedido por las partes. Cuando se trata de sentencias penales, la congruencia significa que debe mediar una relación entre la sentencia y la acción penal ejercitada. Por ejemplo, si una persona es acusada de homicidio, el juez no puede condenarle por robo (para ello haría falta aplicar otro procedimiento), ya que está limitado por los hechos alegados. Sin embargo, podría realizar una calificación jurídica diversa de la hecha por las partes, por ejemplo, en el mismo caso, condenar por asesinato o parricidio y no por homicidio.

#### **6.8.4. Redacción de la sentencias**

La redacción de la sentencia corresponde al juez que la haya dictado (si se trata de un órgano jurisdiccional unipersonal) o a uno de sus miembros, si se trata de un órgano colegiado (en este caso, previa deliberación y votación de la sentencia por parte de los miembros del tribunal).

Una vez firmada la sentencia por el juez o por todos los miembros del tribunal, se da a conocer mediante lectura en audiencia pública o mediante notificación por escrito a las partes.

Ya una vez realizada la sentencia el particular aun tendrá un medio para inconformarse si la sentencia que se pronuncio no es favorable para lo cual se deberá realizar una.

#### **6.8.5. Impugnación de la sentencia**

Dado que la sentencia es una resolución decisoria, en la mayoría de los casos es posible impugnarla mediante un recurso judicial. Cuando no es posible la presentación de ningún recurso, ya sea porque los interpuestos han agotado la vía judicial, o porque se ha acabado el plazo para interponerlos, la sentencia se denomina sentencia firme.

#### **6.9. El recurso contencioso**

Acción que concede la ley al interesado para reclamar contra las resoluciones, ora ante la autoridad que las dictó, ora ante alguna otra.<sup>16</sup>

(Del latín *recursus*) es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un Juez o tribunal de mayor jerarquía con el objeto de que dicha resolución sea revocada modificada o anulada.<sup>17</sup>

Es el acto de parte por el que mostrando su disconformidad con una determinada resolución que le es perjudicial solicita del órgano jurisdiccional que la sustituya por otra.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española; op.cit. 11*

<sup>17</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano; op.cit. 10*

<sup>18</sup> CORDÓN MORENO, Faustino; *El Proceso Contencioso Administrativo, ed. Arazandi, pag.213*

Es acudir ante una autoridad pública para que una resolución o sentencia judicial sea modificada o dejada sin efecto el recurso es en tanto y en cuanto se deduce en relación con una decisión de un órgano público.<sup>19</sup>

Medio de impugnación establecido contra los actos de la administración pública y utilizable por los administrados cuando, a su juicio, les causen algún agravio.<sup>20</sup>

Medio de impugnación que ofrece a los administrados la oportunidad de obtener del órgano competente que deje sin efecto un acto administrativo que les haya causado agravio.<sup>21</sup>

### **6.9.1. Antecedentes del recurso contencioso**

Como medio de impugnación concreto contra actos administrativos existía la *provocation ad populum*. Conforme a la cual todo ciudadano puede apelar ante los comicios en contra de la pena o castigo impuesto por algún magistrado.<sup>22</sup>

Hasta el final de la república en Roma, la sentencia tenía fuerza de cosa juzgada en seguida de ser pronunciada y las partes no podían atacarla para obtener una nueva decisión de alguna otra jurisdicción. La sentencia dinama en efecto, de un juez a quien libremente han elegido y tiene la obligación de someterse. Únicamente en casos excepcionales se podía obtener contra la sentencia la:

**1.- *Revocatio in duplum*.** La sentencia dada violando la ley es nula. El demandado condenado ilegalmente no tenía más que esperar la ejecución del juicio para prevalerse de la nulidad aunque podía también tomar la iniciativa y pedir que fuese comprobada la nulidad de la sentencia. Una reclamación mal fundada arrastraba contra él una condena al doble.

---

<sup>19</sup> N. CANOSA, Armando Los Recursos Administrativos, , editorial ABACO, pagina 59

<sup>20</sup> Diccionario de Derecho; op.cit.10

<sup>21</sup> Idem

<sup>22</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto; op.cit.32, pag.90

2.- *In tegrum restitutio*. El demandante o demandado que se creyese lesionado por una sentencia podía obtener del magistrado la *In tegrum restitutio*. Este recurso extraordinario estaba abierto contra las decisiones judiciales pero en este caso lo mismo que en otros solo se acordaba el beneficio en determinadas condiciones.

3.- *Appellatio*. La apelación data de principios del imperio lo probable es que hubiese sido establecida por una ley *Julia Judiciaria*, teniendo por origen el derecho que pertenecía a todo Magistrado bajo la Republica de obtener su veto a las decisiones de un Magistrado igual o inferior. Esto era la *intercessio* la persona que quería quejarse de un Magistrado podía desde luego reclamar la *intercessio* del magistrado superior, *apellare magistratum*. De aquí procede la apelación pero el magistrado delante de quien se llevaba no se contentaba con oponer su veto a la sentencia la anulaba y remplazaba por una nueva sentencia. La parte que entabla apelación de una sentencia debe dirigirse al magistrado que haya entregado la formula, de esto resulta que la apelación puede ser llevada ante el magistrado superior por ejemplo del pretor ante el prefecto del pretorio el emperador juzga en ultimo termino. La apelación es suspensiva detiene la ejecución de la sentencia.<sup>23</sup>

### **6.9.2. Objeto del recurso contencioso**

Su objeto Es siempre una resolución judicial que no sea firme y si son firmes las siguientes:

- 1.- Las que han sido declaradas irrecurribles, por la ley
- 2.- Las que ha transcurrido el plazo previsto por la ley
- 3.- O las que se han agotado los recursos contra ellas

---

<sup>23</sup> EUGENE, Petit; *Derecho Romano*, ed.Porrúa, pag.757

### **6.9.3. Efectos del recurso contencioso**

Los recursos pueden producir dos efectos el efecto devolutivo y el efecto suspensivo

El Efecto Devolutivo.- significa que como regla general la competencia se atribuye al órgano judicial jerárquicamente superior.

El Efecto Suspensivo.- hace referencia a que una vez interpuesto el recurso si el mismo es admitido interrumpe la producción de la firmeza.<sup>24</sup>

### **6.9.4. Clases de recursos**

La doctrina distingue las siguientes clases de recursos

- a) Recursos devolutivos y no devolutivos.- es decir conozca de ellos un órgano judicial distinto o el mismo que dicto la resolución recurrida
- b) Recursos ordinarios y extraordinarios.- son ordinarios los que n se admiten con carácter general siempre que las resoluciones recurridas causen un perjuicio al recurrente. Los extraordinarios tienen limitado tanto el número de resoluciones recurribles como los motivos o causas en que pueda fundamentarse.<sup>25</sup>

Los recursos pueden dividirse en 2 grupos los que conoce y resuelve la autoridad emisora de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversa a la que dicto el acto reclamado y que pueden ser una autoridad jerárquicamente superior o un órgano administrativo determinado al efecto conforme al reglamento interior correspondiente.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> CORDÓN MORENO, Faustino; op.cit.40, pag.213

<sup>25</sup> Idem

<sup>26</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto, op.cit 31 pag.100

## **6.10. Elementos de los recursos administrativos**

Pueden clasificarse en esenciales y secundarios los esenciales determinan la existencia del recurso y son aquellos que necesariamente deben cumplirse para la procedencia de los mismos. Los secundarios no deben cumplirse necesariamente para que el recurso sea procedente.

Los elementos esenciales del recurso:

- 1.- Que este contemplado en una ley
- 2.- Que exista un acto administrativo previo que sirva de causa y antecedente del recurso
- 3.- Que exista una autoridad que tramite y resuelva
- 4.- Que afecte un derecho al recurrente
- 5.- que exista una obligación de la autoridad de dictar una resolución en cuanto al fondo

Los elementos secundarios del recurso:

- 1.- El plazo de su interposición
- 2.- Formalidades del escrito

## **6.11. Elementos diferenciales de los recursos administrativos**

1.- Son propios de la función o de la actividad administrativa proceden contra actos administrativos dictados por la administración pública o por el órgano legislativo o judicial cuando estos últimos ejercen actividad materialmente administrativa

2.- representan un acto de impugnaron lo cual supone la existencia previa de un acto administrativo

3.- integran el procedimiento administrativo

### **6.12. Naturaleza del recurso**

En todos los órdenes jurisdiccionales del sistema procesal se ha previsto un recurso extraordinario contra las resoluciones definitivas y firmes que tiene como efecto inmediato destruir la presunción legal de la cosa juzgada y así dice que contra la presunción de la cosa juzgada es verdad solo será eficaz la sentencia ganada en juicio de revisión.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> FEDERICO DE MALLOL, Guarno; *Los Recursos Administrativos en el Procedimiento Administrativo Común*, ed. CIMS, pag.106

## ***CAPÍTULO VII***

### **7. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DES ESTADO DE NAYARIT**

#### **7.1. Antecedentes del Tribunal de Justicia administrativo del Estado de Nayarit**

El tribunal administrativo en Nayarit, fue en el año 2002 que el ciudadano gobernador en funciones presento la iniciativa de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos para el Estado de Nayarit ante los Diputados del Congreso del Estado para que se diera vida al Tribunal de Justicia del Estado.

Dicha iniciativa tuvo éxito toda vez que los diputados de la XXVI legislatura con fecha 17 de agosto del año 2002 ordeno publicar en el periódico oficial, el decreto número 8435 que contiene la Ley de Justicia y Procedimiento Administrativos del Estado de Nayarit cuyas funciones quedaron plenamente claras en la exposición de motivos de dicha Ley de Justicia Administrativa.

En el estado de Nayarit el Tribunal de Justicia Administrativa abrió sus puertas el día 3 de marzo del año dos mil cinco cuya función ha venido a fortalecer e incrementar la cultura de la función administrativa y el respeto a las garantías individuales del gobernado por parte del estado. Misma que contenía la especial atención para poner al alcance de la población los medios e instrumentos jurídicos tendientes a preservar el Estado de Derecho y salvaguardar los derechos que las leyes establecen a favor de todos los gobernados del Estado de Nayarit.

La jurisdicción administrativa en Nayarit se ejerce por el Tribunal de Justicia Administrativa, órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad, dotado de plena jurisdicción para dictar sus resoluciones e imperio para hacerlas cumplir,

así como de independencia presupuestal para garantizar la imparcialidad de su actuación.

Tiene jurisdicción y competencia en el estado de Nayarit para dirimir las controversias administrativas y fiscales que se den entre la administración pública del estado, municipios y organismos descentralizados estatales y municipales con funciones de autoridad y los particulares, así como para resolver las impugnaciones que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas que se dicten en aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, con excepción de las relativas a juicio político y declaración de procedencia.

El tribunal se integra por una sala colegiada con sede en la capital del estado, compuesta por tres magistrados que resolverán en pleno.

El presidente será electo por los miembros de la sala de entre sus integrantes, durará en su encargo dos años con la posibilidad de ser reelecto.

Para ser magistrado se requiere ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos políticos y civiles, tener más de treinta años al día de la designación, ser originario del estado de Nayarit o con residencia durante los dos años anteriores al día de la designación, ser licenciado en derecho con título profesional, con cinco años de antigüedad al día de la designación, tener por lo menos tres años de práctica profesional en materia administrativa o fiscal, notoria buena conducta y honorabilidad manifiesta, no haber tenido cargo de elección popular durante el año anterior al nombramiento, ni haber sido secretario de despacho del poder ejecutivo, procurador general de justicia o haber pertenecido a las fuerzas armadas, no ser ministro de algún culto religioso. Durarán en su encargo seis años, con la posibilidad de ser confirmados para un nuevo periodo por una sola vez.

El tribunal contará con un Secretario General de Acuerdos, secretarios proyectistas, actuarios, defensores de lo administrativo, jefes de unidad y demás servidores públicos necesarios para su funcionamiento. El procedimiento lo conducirá un Magistrado Instructor.

## **7.2. Estructura del Tribunal de Justicia administrativo del Estado de Nayarit**

El tribunal se compone de la siguiente Forma

- a) 3 magistrados
- b) 3 secretarios
- c) 1 secretario general
- d) 1 coordinador de defensores de oficio
- e) 2 defensores de lo administrativo
- f) 2 actuarios
- g) Y demás personal que sea necesario para el buen funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del estado

## **7.3. El procedimiento administrativo en Nayarit del recurso administrativo de Nayarit**

Artículo 115.- Contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o iniciar juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit. Cuando se esté haciendo uso del recurso de inconformidad, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá promover el juicio ante el Tribunal. La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad también puede impugnarse ante el Tribunal.

Para los efectos del párrafo anterior, tienen el carácter de particulares las personas afectadas en sus intereses jurídicos o legítimos por los actos y resoluciones reclamados, incluyendo a los servidores públicos a quienes se les atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública que sean molestados en sus derechos e intereses, en términos de las leyes aplicables.

Artículo 116- El recurso administrativo de inconformidad procede en contra de:

I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;

II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación; y

III. Las resoluciones que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en materias administrativa y fiscal.

Artículo 117- El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad administrativa que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los quince días siguientes al que surta efectos su notificación, y será resuelto por su superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga de una autoridad que no lo tenga o del titular de una dependencia, casos en los que el recurso será resuelto por el mismo.

Artículo 118.- El escrito de interposición del recurso deberá llenar los siguientes requisitos formales:

- I. El nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- II. La resolución impugnada;
- III. El nombre y domicilio del tercer interesado, si lo hubiere;
- IV. Las pretensiones que se deducen;
- V. La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado;
- VI. Los hechos que sustenten la impugnación del recurrente;
- VII. Las disposiciones legales violadas, de ser posible;
- VIII. Las pruebas que se ofrezcan;
- IX. La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso; y
- X. La firma autógrafa del promovente, y en los casos en que éste no sepa o no pueda firmar, su huella digital.

Artículo 119.- El recurrente deberá adjuntar al escrito de interposición del recurso:

- I. El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;
- II. El documento en el que conste el acto impugnado, si se le hubiere entregado;
- III. Los documentos que ofrezca como prueba; y
- IV. El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.

Artículo 120.- Si al examinarse el escrito de interposición se advierte que éste carece de algún requisito formal o que no se adjuntan los documentos respectivos, la autoridad administrativa requerirá al recurrente para que, en el término de tres días, aclare y complete el escrito o exhiba los documentos ofrecidos, apercibiéndolo de que, en caso de no hacerlo, se desechará de plano el escrito o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según el caso.

Artículo 121.- Cuando sea procedente el recurso, se dictará acuerdo sobre su admisión, en el que también se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo.

Artículo 122.- La autoridad administrativa competente desechará el recurso, cuando:

- I. El escrito de interposición no contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente;
- II. Si encontrare motivo manifiesto e indubitable de improcedencia; y
- III. Cuando prevenido el recurrente para que aclare, corrija o complete el escrito de Interposición, no lo hiciere.

Artículo 123.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

- I. Lo solicite expresamente el recurrente;
- II. Se admita el recurso y la autoridad administrativa acuerde procedente la suspensión;
- III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
- IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y
- V. Tratándose de créditos fiscales, el recurrente garantice su importe en cualquiera de las formas previstas por la legislación financiera aplicable, y así lo acuerde la autoridad.

No se exigirá garantía adicional si en el procedimiento administrativo de ejecución se hubieren ya secuestrado bienes suficientes para garantizar el interés fiscal.

Artículo 124.- Es improcedente el recurso:

- I. Contra actos que se encuentren en trámite, o que hayan sido impugnados en un anterior recurso administrativo o en un proceso jurisdiccional, siempre que exista resolución ejecutoria que decida el asunto planteado;

II. Contra actos que sean materia de un recurso o de un proceso jurisdiccional que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y se trate del mismo acto impugnado.

III. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del recurrente;

IV. Contra actos que se hubieren consentido expresamente por el recurrente, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable;

V. Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por éstos cuando el recurso no se hubiere promovido en el plazo señalado para el efecto;

VI. Cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o material, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y

VII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

Artículo 125.- Será sobreseído el recurso cuando:

I. El recurrente se desista expresamente del recurso;

II. Durante el procedimiento apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia del recurso;

III. El recurrente fallezca durante el procedimiento, siempre que el acto sólo afecte sus derechos estrictamente personales;

IV. La autoridad haya satisfecho claramente las pretensiones del recurrente;

V. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado; y

VI. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución que decida el asunto planteado.

Artículo 126.- La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

La autoridad deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

Artículo 127.- La autoridad podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte interesada, cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad.

La tramitación de la declaración a que se refiere el párrafo anterior no constituirá recurso, ni suspenderá el plazo para la interposición de éste, y tampoco suspenderá la ejecución del acto.

Artículo 128.- La autoridad competente dictará resolución y la notificará en un término que no exceda de treinta días siguientes a la fecha de interposición del recurso. Para efectos de impugnación, el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

El recurrente podrá decidir entre esperar la resolución expresa o promover juicio ante el tribunal, en contra de la presunta confirmación del acto reclamado.

Artículo 129.- En la resolución expresa que decida el recurso planteado, se contendrán los siguientes elementos:

I. El examen de todas y cada una de las cuestiones hechas valer por el recurrente, salvo que una o algunas sean suficientes para desvirtuar la validez del acto impugnado;

II. El examen y la valorización de las pruebas aportadas;

- III. La motivación y fundamentación legal que la sustenten; y
- IV. La expresión en los puntos resolutivos de la reposición del procedimiento que se ordene; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; los términos de la modificación del acto impugnado; la condena que en su caso se decrete y, de ser posible, los efectos de la resolución.

#### **7.4. El Procedimiento administrativo ordinario en Nayarit.**

Artículo 40.- El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados.

Artículo 41.- El procedimiento se iniciará de oficio en los casos que señalen las disposiciones legales aplicables, por acuerdo escrito de la autoridad administrativa competente.

Antes del acuerdo de iniciación del procedimiento, la autoridad podrá realizar actos previos con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y estar en posibilidad de determinar la procedencia o improcedencia de iniciar el procedimiento.

Artículo 42.- Las peticiones de los particulares deberán hacerse por escrito de manera pacífica y respetuosa, en términos de lo establecido por el artículo 8o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 43.- A fin de facilitar el trámite de las peticiones ante las autoridades administrativas, los particulares procurarán incluir en sus escritos de petición los siguientes datos y documentos:

- I. Autoridad a la que se dirige;
- II. Nombre del peticionario y, en su caso, de quien promueva en su nombre, adjuntando el documento con que este último acredite su personalidad;

- III. Domicilio para oír notificaciones y recibir toda clase de documentos en el lugar de residencia de la autoridad a la que se dirige la petición;
- IV. Los planteamientos y peticiones concretas que se hagan;
- V. Las disposiciones legales en que se sustenten;
- VI. Las pruebas que ofrezca el peticionario, acompañando, en su caso, los documentos en que funde su petición; y
- VII. El pliego de posiciones, el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.

Artículo 44.- En las peticiones en las que se formulen denuncias o quejas que se presenten ante las autoridades administrativas competentes, en contra de la conducta de servidores públicos estatales y municipales, los particulares interesados podrán solicitar el pago de daños y perjuicios causados directamente por aquellos con dolo o culpa grave, en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, ofreciendo pruebas específicas que acrediten la existencia de los mismos.

Artículo 45.- Cuando el escrito de petición carezca de alguno de los datos o documentos que se indican en el artículo 43 del presente ordenamiento, la autoridad administrativa requerirá al promovente para que, en un plazo de tres días, los proporcione, apercibiéndole, según corresponda, en el caso de que no los presentare.

Artículo 46.- Los escritos dirigidos a las autoridades administrativas deberán presentarse directamente en sus oficinas o en las oficialías de partes u otras autorizadas para tales efectos, o enviarse mediante correo certificado o mensajería con acuse de recibo, salvo el escrito inicial del recurso administrativo de inconformidad. Los escritos enviados por estos medios se considerarán presentados en las fechas que indique el sello o instrumento fechador de cuando fueron recibidos por el correo o por la empresa de mensajería.

No podrán ser rechazados los escritos que se presenten en las oficinas de las autoridades administrativas. Los servidores públicos asignados a estas oficinas harán constar mediante sellos fechadores, o anotaciones firmadas, la recepción de los documentos que se les presenten en la copia que para tales efectos exhiba el interesado.

Artículo 47.- Cuando un escrito sea presentado ante una autoridad administrativa incompetente, se remitirá de oficio a la que sea competente en el plazo de tres días, siempre que ambas pertenezcan a la administración pública del estado o a la del mismo municipio; en caso contrario, sólo se declarará la incompetencia y se comunicará al promovente. Si la autoridad a la que se considera competente se niega a conocer del asunto, ésta enviará el expediente al superior jerárquico de ambas, quien decidirá la cuestión. Se tendrá como fecha de presentación la del recibo por la autoridad incompetente. Se notificará al promovente la remisión practicada.

Artículo 48- En el caso de que un servidor público tenga impedimento para conocer de algún asunto, hará la manifestación al superior jerárquico, para que califique de plano el impedimento y notifique al particular interesado. En el supuesto de que proceda, el superior jerárquico designará quien deba sustituir al servidor impedido.

Artículo 130.- La jurisdicción administrativa en el estado de Nayarit se ejerce por conducto del Tribunal de Justicia Administrativa, órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad, dotado de plena jurisdicción para dictar sus resoluciones e imperio para hacerlas cumplir, así como de independencia presupuestal para garantizar la imparcialidad de su actuación.

Artículo 131.- El Tribunal tiene jurisdicción y competencia en el estado de Nayarit para dirimir las controversias administrativas y fiscales que se den entre la administración pública del estado, municipios y organismos descentralizados

estatales y municipales con funciones de autoridad y los particulares, así como para resolver las impugnaciones que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas que se dicten en aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, con excepción de

#### **7.5. La sentencia ante el Tribunal de justicia Administrativa del estado de Nayarit.**

Artículo 266.- Las sentencias que dicte el Tribunal deberán contener:

- I. El análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio, en su caso;
- II. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;
- III. El análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una o algunas sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnados;
- IV. El examen y valoración de las pruebas;
- V. La mención de las disposiciones legales que las sustenten;
- VI. Los puntos resolutive, en los que se expresarán, según sea el caso: la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente, y la condena que, en su caso, se decrete la sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados para este efecto, el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo con la anticipación debida.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Si el proyecto no fuere aceptado por la Sala, el magistrado instructor modificará el proyecto o elaborará otro con los argumentos de la mayoría, y el proyecto inicial podrá quedar como voto particular.

Artículo 267.- Serán causas de invalidez de los actos impugnados:

I. La incompetencia de la autoridad que los hubiere dictado, ordenado, ejecutado o los tratase de ejecutar;

II. La omisión de los requisitos formales que legalmente deban revestir los actos, cuando ello afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de éstos;

III. Los vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de los actos;

IV. La violación de las disposiciones aplicadas o el no haberse aplicado las debidas, en cuanto al fondo del asunto; y

V. La arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, desvío de poder o cualquier otra causa similar a éstas.

Artículo 268.- Será causa de invalidez de los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general que se hayan impugnado en el juicio la violación de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit y de las leyes que de una y otra emanen. La decisión de invalidez sólo se referirá al caso concreto, sin hacer una declaración general respecto de la disposición reclamada.

Artículo 269.- Las sentencias que declaren la invalidez del acto impugnado precisarán la forma y términos en que las autoridades demandadas deben otorgar o restituir a los particulares en el pleno goce de los derechos afectados.

En caso de que en la sentencia se condene al pago de daños y perjuicios que se hayan causado directamente por servidores públicos, en forma dolosa o por culpa grave, en la emisión o ejecución del acto invalidado, se cuantificará el monto de los mismos, los cuales serán pagados por las dependencias públicas a las que se

encuentren adscritos los servidores públicos responsables, debiendo cobrarlos éstas, posteriormente, a dichos servidores públicos, por medio del procedimiento señalado en el artículo 70 de esta ley.

Cuando se hubiere declarado la invalidez de una disposición de carácter general, las sentencias privarán de efectos los actos de ejecución ya producidos al actor, y precisarán la forma en que la disposición general no pueda ser aplicada al mismo en casos posteriores.

Artículo 270.- Las partes podrán formular excitativa de justicia ante el presidente del Tribunal, si la sala no dicta sentencia dentro del plazo legal respectivo.

Recibida la excitativa de justicia, si el presidente del Tribunal solicitará informe al magistrado correspondiente, quien deberá rendirlo dentro del plazo de tres días.

Si el Presidente del Tribunal encuentra fundada la excitativa otorgará un plazo que no excederá de tres días para que el Magistrado correspondiente presente el proyecto de resolución o para que la Sala resuelva, según corresponda.

Artículo 271.- Causan ejecutoria las siguientes sentencias:

- I. Las que no admitan ningún recurso;
- II. Las que, admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o habiendo sido recurridas se hubieren desechado, sobreseído o hubiere resultado infundado; y
- III. Las consentidas expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

## **7.6. Cumplimiento de la sentencia**

Artículo 272.- Cuando hubiere causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, el presidente de Tribunal, por oficio y sin demora alguna la comunicará, a las autoridades demandadas para su cumplimiento.

En el propio oficio en que se hubiere (sic) la notificación a los demandados, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que dieren a la sentencia respectiva.

Artículo 273.- Si dentro de los tres días siguientes de la notificación a los demandados, la sentencia no quedare cumplida, o no se encontrare en vías de cumplimiento, la Sala, de oficio o a petición de parte, dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Se formulará la misma vista cuando el actor manifestare la existencia defecto o exceso en la ejecución de la sentencia, o que se hubiere repetido el acto impugnado.

La Sala resolverá si los demandados han cumplido con la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma y si no se ha repetido el acto impugnado; de lo contrario, los requerirá para que cumplan la decisión respectiva en un plazo de tres días posteriores a aquél en que surta efectos la notificación, previniéndolos que, en caso de renuencia, se les impondrán multas, a cada uno hasta por la cantidad equivalente de 50 a 1,000 días de salario mínimo vigente en el estado. Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Magistrado comisionará al secretario de acuerdos o actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, en caso de que no lo haga la autoridad en ese plazo.

Artículo 274.- En el supuesto de que la autoridad o servidor público persistieren en su actitud, la Sala, a petición del magistrado instructor, solicitará al titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentren subordinados aquéllos, comine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a la sentencia y determinaciones del Tribunal, en un plazo de tres días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se reitere, cuantas veces sean necesarias la multa impuesta. Cuando la autoridad u organismo no tuvieren superior, el requerimiento se hará directamente a ellos.

Si, no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, la Sala podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto en el caso del Gobernador, presidentes municipales, síndicos y regidores. En los casos del Gobernador del estado, presidentes municipales, síndicos y regidores, la Sala formulará, por conducto del presidente del Tribunal y ante el Congreso, la solicitud de juicio político a fin de que el servidor público sea destituido y, en su caso, inhabilitado. En la tramitación y resolución de dicho juicio político se aplicarán las disposiciones relativas de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit. Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurren en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades demandadas.

Artículo 275.- Tratándose de actos de privación de la propiedad de bienes inmuebles, la Sala podrá determinar, de oficio o a petición de cualquiera de las partes, el cumplimiento sustituto de las ejecutorias, mediante el pago del valor comercial de los inmuebles, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el actor.

Artículo 276.- No podrá archivarse ningún expediente de juicio administrativo sin que se haya cumplido enteramente la sentencia ejecutoria en que se hubiere declarado la invalidez del acto o la disposición general impugnada.

Artículo 277.- Las disposiciones anteriores se aplicarán también, en lo conducente, cuando no se de cumplimiento, se viole o exista exceso o defecto en la ejecución del acuerdo de suspensión que se hubiere decretado respecto del acto impugnado.

## **7.7. El recurso de reconsideración en el Estado de Nayarit**

En el Estado de Nayarit en contra de la sentencias emitidas por el Tribunal de Justicia Administrativa existe el recurso de reconsideración el cual viene señalado en el artículo 278, 279, 280 y 281 de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos y nos señala lo siguiente:

Artículo 278.- Procede el recurso de reconsideración en contra de:

I. Los acuerdos que admitan o desechen la demanda o su ampliación, su contestación, alguna prueba o la intervención de tercero;

II. Los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías o cauciones con motivo de la propia suspensión;

III. Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos;

IV. Las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.

V. Las determinaciones que impongan los medios de apremio y medidas disciplinarias que prevén las fracciones I, II, y VI del artículo 20 de esta ley.

Artículo 279.- El recurso de reconsideración podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes, con expresión de agravios, dentro del plazo de los ocho días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución o sentencia que se impugne. El recurso se presentará ante el presidente del Tribunal, el cual lo turnará para su trámite a un magistrado distinto del instructor.

Artículo 280.- El magistrado a quien se le turne el recurso, al admitirlo, mandará correr traslado del mismo a las demás partes por el término de tres días posteriores a aquél en que surta efectos la notificación, para que expongan lo que a sus derechos convenga. Vencido este término, presentará en un plazo de tres

días el proyecto de resolución a la Sala, la cual deberá resolver en el plazo de tres días.

Artículo 281.- Las partes podrán formular excitativa de justicia ante el presidente del Tribunal, si no se resuelve el recurso de reconsideración dentro del plazo legal respectivo.

Si el presidente del Tribunal encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de tres días para que el magistrado presente el proyecto de resolución o, en su caso, para que la Sala resuelva el recurso

## **CAPÍTULO VIII**

### **8. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS DE MÉXICO**

Para poder justificar la propuesta de mi trabajo es necesario recurrir a las diferentes legislaciones contenciosas administrativas que existe en alguno de los estados de la Republica Mexicana para poder comparar la integración y funcionamiento de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del país

#### **8.1. Estado de México**

En el Estado de México cuenta con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo integrado por una sala superior y 5 salas regionales lo cual significa que de esta manera existen dos instancias por lo cual la primera sentencia es emitida por un órgano diferente al que revisaría el recurso interpuesto por la persona afectada.

**Artículo 203.-** *El Tribunal se compondrá de una sala superior y de cinco salas regionales. El pleno de la sala superior podrá determinar la creación de más salas regionales, cuando el servicio lo requiera.*

Así lo marca el código de procedimiento Administrativos en su artículo 200 ya que el juicio contencioso Administrativo se lleva ante las salas regionales y el recurso de revisión y otros trámites ante la sala superior.

**Artículo 200.-** *El proceso administrativo comprende al juicio contencioso administrativo ante las salas regionales del Tribunal y al recurso de revisión y otros trámites ante la sala superior del mismo.*

Y de esta manera funciona el recurso en el Estado de México.

## **CAPITULO CUARTO**

### ***Del Recurso de Revisión***

**Artículo 285.-** *Procede el recurso de revisión en contra de:*

- I. Los acuerdos que desechen la demanda;*
- II. Los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías o cauciones con motivo de la propia suspensión;*
- III. Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos;*
- IV. Las sentencias que decidan la cuestión planteada, por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trascienden al sentido de las sentencias; y*
- V. Las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.*

**Artículo 286.-** *El recurso de revisión podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes, con expresión de agravios, dentro del plazo de ocho días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne. El recurso se presentará ante la sección de la sala superior correspondiente a la adscripción de la sala regional que haya emitido la resolución recurrida.*

*El presidente de la sección, al admitir el recurso, designará a un magistrado ponente y mandará correr traslado del mismo a las demás partes por el término de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación, para que expongan lo que a sus derechos convenga.*

*Vencido este término, el magistrado ponente formulará el proyecto de resolución y dará cuenta del mismo a la sección de la sala superior en un plazo de cinco días.*

**Artículo 287.-** *Las partes podrán formular excitativa de justicia ante la sección de la sala superior, si el magistrado ponente no formula el proyecto de resolución del recurso de revisión dentro del plazo legal respectivo.*

*El presidente de la sección dará cuenta a la sala superior y si ésta encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de tres días para que el magistrado presente el proyecto correspondiente.*

**Artículo 288.-** *Para la resolución del recurso de revisión se observará lo siguiente:*

- I. Si se considera infundada alguna causal de sobreseimiento del juicio, se modificará esta resolución cuando apareciere probado otro motivo legal para ello, o bien se revocará la determinación, para emitir sentencia en la que decida la cuestión planteada;*
- II. Si se acreditan violaciones cometidas durante el procedimiento del juicio, que hayan dejando sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias, se revocarán éstas y se mandará reponer el procedimiento;*
- III. Cuando se estimen fundados los agravios en los que se sostenga que se omitió el análisis de determinados argumentos o la valoración de algunas pruebas, se realizará el estudio de unos y de otras;*
- IV. Sólo se tomarán en consideración las pruebas que se hubiesen aportado en el juicio respectivo, salvo que no se haya tenido la oportunidad procesal para rendirlas; y*

V. Se suplirá la deficiencia de los agravios del particular demandante, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados.

## **8.2. Nuevo León**

En el Estado de Nuevo León el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se integra por tres Salas Unitarias de las cuales una será la sala superior a cargo del presidente del mismo y las otras serán ordinarias a cargo de cada uno de los magistrados restantes. Dando por resultado esto que el recurso se revisado por un criterio distinto al que emitió la sentencia.

Como lo deja bien especificados en los Artículos 5 y 20 Fracción I de su ley

*Artículo 5o.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo estará integrado por tres salas unitarias, de las cuales una será la Sala Superior a cargo del Presidente del Tribunal, y dos Salas Ordinarias, primera y segunda, a cargo de cada uno de los dos Magistrados restantes; y contará, además, para el debido cumplimiento de sus funciones con:*

*I.- Un Secretario General de Acuerdos;*

*II.- Secretarios de Estudio y Cuenta;*

*III.- Actuarios, y*

*IV.- Derogado*

*V.- Personal técnico administrativo.*

*Artículo.- 20 son atribuciones del presidente*

*Fracción I Resolver los recursos de Revisión que se interpongan en contra de las resoluciones de los Magistrados Instructores.*

Y este es la función de sus recursos

## *DE LOS RECURSOS*

*Artículo 89. Contra los acuerdos y resoluciones dictados por los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, proceden los siguientes recursos:*

*I.- Revisión;*

*II.- Queja.*

*Artículo 90. El recurso de Revisión es competencia de la Sala Superior y es procedente contra las resoluciones de los Magistrados de las Salas Ordinarias que:*

*I.- Admitan, desechen, o tengan por no interpuesta la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o las pruebas ofrecidas;*

*II.- Decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio;*

*III.- Admitan o nieguen la intervención del tercero perjudicado;*

*IV.- Señalen el monto de las garantías o contra garantías;*

*V.- Resuelvan el juicio o la cuestión planteada, en el fondo;*

*VI.- Concedan, nieguen, modifiquen o revoquen la suspensión de los actos impugnados; o*

*VII.- Por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; o*

*VIII.- Por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.*

*Artículo 91. El recurso de revisión deberá ser interpuesto por escrito con expresión de agravios, dentro del plazo de diez días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna. Se presentará ante el Magistrado del que emane la resolución combatida, y éste correrá traslado a las demás partes en el juicio y las emplazará para que dentro de igual término expongan ante la Sala Superior del Tribunal lo que a su derecho convenga.*

*Emplazadas las partes, se remitirá el escrito del recurso y el expediente correspondiente a la Sala Superior del Tribunal para su resolución. Vencido el término para alegar, el Presidente del Tribunal deberá dictar su resolución en un plazo no mayor a cinco días hábiles.*

*Artículo 92. El recurso de Queja es competencia de los Magistrados de las Salas Ordinarias y es procedente:*

*I.- Por incumplimiento, exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido la suspensión del acto o procedimiento impugnado;*

*II.- Por incumplimiento, exceso o defecto en la ejecución de la sentencia del Magistrado, que haya declarado fundada la pretensión del actor;*

*III.- Contra actos de las autoridades demandadas tendientes a repetir el acto o procedimiento anulado; y*

*IV.- Cuando las autoridades demandadas no provean sobre la suspensión del acto combatido dentro del término legal, nieguen o rechacen la garantía ofrecida o reinicien la ejecución. En estos casos, al promoverse el recurso deberá acompañarse el documento en que conste la solicitud de la suspensión, el ofrecimiento de la garantía o el reinicio de la ejecución. El recurso deberá interponerse por escrito ante el Magistrado instructor que conozca o hubiere conocido del juicio, dentro de cinco días hábiles contados a partir del siguiente*

*al en que haya surtido efectos la notificación de la resolución recurrida, acompañando una copia del recurso para cada una de las partes.*

*Admitido el recurso, el Magistrado requerirá a la autoridad contra la que se hubiere interpuesto para que rinda informe justificado sobre la materia de la queja, dentro del plazo de cinco días hábiles, y dentro de los cinco días hábiles siguientes dictará la resolución que proceda. La falta de los informes establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos y hará incurrir a las autoridades omisas en una multa de cinco a sesenta días del salario mínimo vigente en la ciudad de Monterrey, que impondrá de plano el Magistrado que conozca de la queja al resolver el recurso.*

*Interpuesto el recurso y a solicitud de parte, el Magistrado mandará suspender la ejecución hasta en tanto se dicte resolución.*

### **8.3. Sinaloa**

En el estado de Sinaloa se aprecia claramente dentro de su ley de la dividió en dos instancias con el que se logra la propuesta de esta tesis para el estado de Nayarit dentro de sus artículos 4 y 17 de la ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa establece las atribuciones de la Sala Superior quien entre otras tiene como función la siguiente y reconoce tres salas regionales:

## **CAPITULO II**

### **DE LA INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**

**Artículo 4°.-** *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo estará integrado por lo menos, por seis Magistrados Propietarios y los Supernumerarios que determine el*

*Gobernador Constitucional del Estado y ejercerá sus funciones con una Sala Superior y por lo menos con tres Salas Regionales Unitarias.*

*El número de Magistrados Supernumerarios, en ningún caso será mayor al número de Magistrados Propietarios que integran cada Sala Regional y la Sala Superior. (Ref. Según decreto No. 535, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", núm. 046, de fecha 16 de abril de 2001)*

**Artículo 17.-** *A la Sala Superior le corresponde: (Ref. según decreto No. 535, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", núm. 046, de fecha 16 de abril de 2001)*

- I. Del Título Cuarto de esta Resolver los Recursos de Revisión que se presenten en contra de las Resoluciones que dicten las Salas Regionales, conforme lo dispone el capítulo único Ley; (Ref. según decreto No. 535, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", núm. 046, de fecha 16 de abril de 2001)*

Y aquí el articulado de cómo funciona su recurso.

### **DEL RECURSO DE REVISION**

*(Ref. Según decreto N° 495, publicado en el P. O. "El Estado de Sinaloa" N° 42, Segunda Sección, de fecha 8 de abril de 1998)*

### **CAPITULO UNICO**

**Artículo 112.-** *Podrán ser impugnadas por las partes, mediante recurso de revisión:*

- I.- *Las resoluciones que admitan o desechen la demanda; (Ref. Según decreto N° 495, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" N° 42, Segunda Sección, de fecha 8 de abril de 1998)*
  
- II.- *Los acuerdos que decreten, nieguen o revoquen la suspensión, a excepción del caso contenido en el último párrafo del artículo 71 de esta Ley; (Ref. Según decreto N° 495, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" N° 42, Segunda Sección, de fecha 8 de abril de 1998)*
  
- III.- *Las resoluciones que decidan incidentes; (Ad. Según decreto N° 495, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" N° 42, Segunda Sección, de fecha 8 de abril de 1998)*
  
- IV.- *Las resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento; (Ad. Según decreto N° 495, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" N° 42, Segunda Sección, de fecha 8 de abril de 1998)*
  
- V.- *Las sentencias que decidan la cuestión planteada por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso, cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de la sentencia; y (Ad. Según decreto N° 495, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" N° 42, Segunda Sección, de fecha 8 de abril de 1998)*
  
- VI.- *Las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de la sentencia. (Ad. Según decreto N° 495, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" N° 42, Segunda Sección, de fecha 8 de abril de 1998)*

**Artículo 113.-** *El recurso se presentará por escrito con expresión de agravios, dentro de los términos siguientes: (Ref. Según decreto N° 495, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" N° 42, Segunda Sección, de fecha 8 de abril de 1998)*

- I.- *En los casos de las fracciones I, II, III y VI del artículo que antecede, dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la resolución recurrida; y, (Ad. Según decreto N° 495, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" N° 42, Segunda Sección, de fecha 8 de abril de 1998)*
- II.- *En los casos de las fracciones IV y V del artículo anterior, dentro de los quince días siguientes a la notificación de la resolución recurrida. (Ad. Según decreto N° 495, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" N° 42, Segunda Sección, de fecha 8 de abril de 1998)*

*De dicho recurso conocerá la Sala Superior del Tribunal, a quien debe dirigirse presentándose por conducto de la Sala Regional que haya dictado la resolución recurrida, quien mandará correr traslado a las partes contrarias con el escrito respectivo, concediéndole el plazo de cinco días para que contesten los agravios. Transcurrido dicho plazo, la Sala Regional lo turnará de inmediato acompañando los documentos necesarios para su resolución y una constancia de la fecha de notificación al recurrente de la resolución impugnada y de los días hábiles que hubo entre ella y la de presentación del recurso. En caso de que se envíe el expediente original completo, la Sala Regional dejará copia certificada de un duplicado debidamente sellado y cotejado. (Ref. Según decreto No. 535, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", núm. 046, de fecha 16 de abril de 2001)*

*El Magistrado de la Sala Regional que conozca del asunto deberá suspender la tramitación del procedimiento o la ejecución de las sentencias en el expediente de origen, cuando la resolución impugnada sea alguna de las señaladas en las fracciones I, III y V del artículo 112 de esta Ley, o cuando a su juicio sea necesario. (Ref. Según decreto No. 535, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", núm. 046, de fecha 16 de abril de 2001)*

**Artículo 114.-** *La Sala Superior admitirá el recurso, desechándolo de plano cuando encontrare alguna causa indudable y manifiesta de improcedencia, aplicando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 93 de la presente Ley. (Ref. Según decreto No. 535, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", núm. 046, de fecha 16 de abril de 2001)*

*En el auto admisorio se designará al Magistrado Ponente. De lo anterior, se dará vista a las partes para que en un plazo de tres días expongan lo que a su derecho convenga. (Ref. Según decreto No. 535, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", núm. 046, de fecha 16 de abril de 2001)*

*Transcurrido este plazo, el Magistrado formulará su proyecto de resolución, sometiéndolo a la votación de la Sala Superior en la siguiente sesión, dictándose la resolución que corresponda por mayoría o unanimidad de votos. (Ref. Según decreto No. 535, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", núm. 046, de fecha 16 de abril de 2001)*

## **8.4. Tabasco**

En el estado de tabasco se muestra el mismo supuesto en su articulado de su Ley que rige el juicio administrativo.

## **CAPITULO II**

### **DE LA INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL**

**ARTÍCULO 3.-** *El Tribunal se integra por el Pleno; la Presidencia y cuatro Salas Unitarias, que podrán ser regionalizadas, de acuerdo a las necesidades del servicio, conforme lo determine el Pleno.*

## **CAPITULO XIV**

### **DE LOS RECURSOS**

**ARTÍCULO 94.-** *El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación o ampliación de ambas, o alguna prueba, concedan o nieguen la suspensión, la improcedencia o el sobreseimiento del juicio, o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá mediante escrito, con la expresión de agravios ante la Sala que haya dictado la resolución que se combate, dentro de los tres días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva y tendrá por objeto subsanar, en su caso, las violaciones cometidas y dictar la resolución que legalmente corresponda. Cuando el escrito mediante el cual se interponga el recurso a que se refiere este artículo, no contenga la expresión de agravios, se declarará desierto.*

**ARTÍCULO 95.-** *Interpuesto el recurso de reclamación, el Magistrado sin substanciación alguna ordenará se asiente certificación de la fecha en que se notificó la resolución que se combate y mandará el mismo al Presidente del Tribunal, quien si procede lo substanciará de la siguiente manera:*

- I. El Presidente correrá traslado del mismo a las demás partes por el término de cinco días, para que expresen lo que a su derecho convenga;*
- II. Solicitará al Magistrado que haya dictado el auto o resolución recurrida para que en el término de cinco días, rinda un informe, al que deberá anexar copia certificada de la resolución recurrida, así como de las constancias que estime pertinentes; y*
- III. Con el informe del Magistrado y los escritos que en su caso presenten las partes, se integrará el documento y se enviarán al Magistrado ponente que designe el Presidente del Tribunal, el cual en un término de cinco días formulará su proyecto y el Pleno resolverá en igual término.*

**ARTÍCULO 96.-** Solamente las autoridades podrán interponer el recurso de revisión. Procederá contra sentencias definitivas de las Salas cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la dependencia estatal, por acuerdo del Ayuntamiento o Concejo Municipal en su caso, o del titular del organismo descentralizado o desconcentrado a que el asunto corresponda.

El recurso se interpondrá mediante escrito con expresión de agravios, ante la Sala que haya dictado la sentencia que se combate, dirigido al Presidente del Tribunal dentro del término de diez días, debiendo estar firmado por el titular de la dependencia estatal correspondiente, el Presidente Municipal o Concejo Municipal, o por el titular del organismo descentralizado o desconcentrado, según el caso.

Cuando el escrito mediante el cual se interponga el recurso a que se refiere este artículo, no contenga la expresión de agravios, se declarará desierto.

**ARTÍCULO 97.-** Al recibirse el recurso por el Magistrado, éste sin substanciación alguna ordenará se asiente certificación de la fecha de la notificación de la sentencia recurrida y lo enviará al Presidente del Tribunal, quien lo admitirá si procede y mandará correr traslado a la contraria por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga. Solicitará a la Sala que haya dictado la resolución para que se le envíe el expediente. Con el escrito del recurrente, los que presenten en su caso las demás partes y el expediente, se integrará el Toca, el cual se enviará al Magistrado ponente que designe el Presidente, para que dentro del plazo de diez días formule proyecto de resolución, debiendo el Pleno resolver dentro del término de cinco días.

**ARTÍCULO 98.-** El recurso de queja procederá en contra de los actos de las autoridades u organismos demandados, por exceso o defecto de la ejecución del auto en que se conceda la suspensión, o de la sentencia del Tribunal que haya declarado fundada la pretensión del actor y contra el acto de la autoridad tendiente a repetir el acto anulado.

**ARTÍCULO 99.-** *El recurso deberá interponerse por escrito, ante la Sala que conozca del asunto, dentro de los tres días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, acompañando una copia del escrito del recurso para cada una de las partes. Admitido el recurso, la Sala requerirá a la autoridad u organismo contra el que se haya interpuesto, para que rinda informe sobre la materia de la queja, dentro del término de tres días y, dentro de los tres días siguientes dictará la resolución que proceda. La falta o deficiencia de los informes, establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos y hará incurrir a las autoridades omisas en una multa de cinco a sesenta días del salario mínimo general vigente en el Estado de Tabasco, que impondrá de plano la Sala que conozca de la queja en la misma resolución que dicte sobre ella.*

## **8.5. Veracruz**

Veracruz es otro de los estados a la vanguardia de la Justicia administrativa ya que cuenta con la división de instancia que se plantea como propuesta en esta tesis.

*Artículo 5. El tribunal de lo contencioso administrativo se compondrá de una sala superior y tres salas regionales, integradas estas por un magistrado y aquella por tres.*

*Contara además, para el debido cumplimiento de sus funciones, con:*

*I. un secretario general de acuerdos de la sala superior;*

*II. secretarios de las salas regionales;*

*III. actuarios; y*

*IV. el personal administrativo necesario.*

*Y a continuación transcribo el articulado de su recurso para analizar su funcionamiento.*

*Artículo 86. El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente del tribunal, así como también contra aquellos que emanen de los magistrados de las salas como:*

*i. el que deseche la demanda;*

*ii. el que deseche la contestación;*

*iii. el que deniegue la intervención del tercero perjudicado;*

*iv. el que conceda o niegue la suspensión, o señale el monto de fianzas o contrafianzas;*

*v. el que deseche las pruebas ofrecidas; y*

*vi. el que deseche la interposición del recurso de revisión.*

*Artículo 87. El recurso se interpondrá con expresión de agravios, dentro del término de tres días contados a partir de la fecha de notificación correspondiente, ante la sala superior o sala regional, según corresponda.*

*Artículo 88. El recurso se sustanciará con vista a las demás partes, por un término común de tres días, para que expresen lo que a su derecho convenga. Transcurrido el plazo quien conozca de dicho medio de defensa resolverá lo conducente*

*Artículo 89. el recurso de revisión es procedente contra las resoluciones de las salas regionales que decreten o nieguen sobreseimientos; las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, pudiéndolo interponer cualquiera de las partes ante la sala superior*

*Artículo 90. El recurso de revisión deberá ser interpuesto por escrito y dentro del plazo de diez días siguientes al que surta efectos la notificación de la resolución que se recurre.*

*De ser procedente la interposición del recurso, la sala superior al admitirlo designara a un magistrado ponente y mandara correr traslado del mismo a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a sus derechos convenga.*

*Vencido dicho termino, el magistrado ponente formulara el proyecto de resolución y dará cuenta del mismo a la sala superior en un plazo no mayor de cinco días, la cual en pleno dictara la resolución respectiva.*

## **8.6. Guerrero**

En guerrero se puede observar dentro de su ley que también existe la división, que se busca justificar dentro del fondo de esta tesis como se exhibe dentro de su articulado en el capítulo del recurso.

## **DE LOS RECURSOS**

### **CAPITULO I**

#### **Disposiciones generales**

**ARTICULO 166.-** *Los recursos en el proceso administrativo son medios de impugnación que pueden hacer valer las partes y tienen como finalidad lograr que se subsanen determinados actos procesales.*

*Sus efectos son la confirmación, modificación o revocación de las resoluciones que se dicten y la ejecución de las mismas.*

**ARTICULO 167.-** *En relación al procedimiento de calificación, acumulación, notificación y resolución de los recursos que conoce la Sala Superior, se estará a*

*las reglas que este Código establece para el procedimiento ante la Sala del conocimiento.*

**ARTICULO 168.-** *Para impugnar las resoluciones, son admisibles los siguientes recursos:*

*I.- Queja;*

*II.- Reclamación; y*

*III.- Revisión.*

**ARTÍCULO 169.-** *Los recursos deberán ser interpuestos por escrito ante la Sala Regional que haya emitido la resolución, en los términos establecidos para cada uno de ellos.*

**ARTICULO 170.-** *Todos los recursos o impugnaciones de la misma naturaleza hechos valer por separado en un mismo asunto, deben acumularse a petición de parte o de oficio, y decidirse en una sola sentencia.*

**ARTICULO 171.-** *Si las partes hicieren valer varios recursos simultáneamente contra una misma resolución, sólo se admitirá el que proceda, y a la parte que interpusiera el recurso improcedente, se le impondrá multa hasta de sesenta días de Salario mínimo vigente en la región.*

**ARTÍCULO 172.-** *La parte que interpuso el recurso o su representante con poder bastante podrán desistirse del mismo y será resuelto por la Sala que corresponda.*

De esta manera en la que funciona la Justicia Administrativa en los estados que se acaban de analizar se pretende que el estado de Nayarit funciones de la misma manera es decir que al igual que estas entidades federativas Nayarit debe estar a la vanguardia en materia de Justicia Administrativa contando con juzgados que representen la primera instancia y a través del tribunal se conozca del recurso de reconsideración.

## CONCLUSIONES

Después de estudiar el Estado, su composición, funcionamiento, y sus medios para adquirir recursos, me doy cuenta que este mismo faculta al gobernado con recursos para protegerse, tomando en cuenta de pueden existir situaciones de carácter más, allá de la esencia, de la creación de estos mecanismos, en lo que el particular se vea lesionado por estos actos administrativos, que emita o realice la autoridad, ya que estos mismos actos pueden tener fallas, o la cuestión subjetiva puede afectar, toda vez que al final el que realiza estos actos, más allá de la investidura como funcionario de la administración pública el que toma las decisiones es un hombre, por lo que para no crear una figura omnipotente, es que se crean los recursos, en contra de los actos que emita esta persona y de esta manera se crea una balanza entre autoridad y gobernado.

Es así que concluyo que el Tribunal del Estado de Nayarit tiene esta problemática, toda vez que en contra de los acuerdos y resoluciones que emite dicho tribunal cuando nos son favorables a alguna de las partes y toda vez que el propio proceso administrativo se desprende que el pleno del tribunal es quien emite las resoluciones en forma colegiada y los recursos que se le presenten respecto de situaciones que previamente estudiaron y resolvieron basándose en el criterio del colegiado de la sala propio del tribunal, traduciéndose dicha situación en que son los mismos magistrados los que resuelven la primera y la segunda resolución entro del juicio administrativo ya que ambas resoluciones deben de ir firmadas por el pleno del tribunal, lo que significa que, los propios magistrados cuando así procede tendrán que revocar sus propias determinaciones, convirtiéndolos con estos en juez y parte.

Y de no resolver esta situación el Tribunal de Justicia del Estado de Nayarit estaría violando las más elementales garantías jurídicas del gobernado, toda vez que en este caso la ley no sería parcial toda vez que es la misma persona la que revisa su acto, poniendo así a Nayarit como un Estado atrasado en la impartición de

Justicia Administrativa, fallando así en la esencia de la creación de órganos administrativos, toda vez que estos fueron creados por la misma sociedad con la finalidad de crear un régimen que mantuviera un orden y le diera garantías al gobernado para poder desarrollarse como sociedad sin afectarse unos a otros y con la certeza jurídica de una impartición de justicia, imparcial pronta y expedita.

## PROPUESTA

Una vez explicado la función e importancia de la Justicia Administrativa, de sus elementos incluyendo al juez me propongo a explicar concretamente la idea que origino el estudio del presente trabajo.

La propuesta es la creación de Juzgados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit, mismos que vengan a resolver la primera instancia de los asuntos de su competencia y el Tribunal de Justicia Administrativa, se constituya en la sala superior que conozca de los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones que dicten los Juzgados en primera instancia.

A mayor abundamiento con la creación de dichos juzgados se estarían acercando la justicia administrativa a todos aquellos ciudadanos que por cuestiones económicas o culturales no pueden acudir hasta la capital del estado para solicitar la justicia administrativa un ejemplo seria por los estudios de campo que hice;

Aquella persona de escasos recursos económicos que viva en el municipio de Tecuala le es imposible acudir a la ciudad de Tepic para impugnar una boleta de infracción ya que le saldría más caro venir al tribunal que pagar dicha boleta.

Otro ejemplo seria la clausura de un establecimiento comercial que se lleve a cabo en Huajicori, El Nayar o la Yesca, sale más barato pagar la multa correspondiente que venir a Tepic a impugnar la clausura.

Esta situación sucede toda vez que la justicia administrativa no está debidamente distribuida es decir la mayoría de los Nayaritas desconocen la existencia del Tribunal Administrativo y los pocos que la conocen se les dificulta trasladarse debido a las largas distancias que tienen que recorrer es por eso que deben de crearse los juzgados, para que la justicia administrativa valla hacia los

gobernados, no se debe escatimar en recursos económicos cuando de impartir justicia se trate.

En consecuencia de esto se estaría creando también la segunda instancia con lo cual nuestro estado estaría a la vanguardia en materia administrativa, y ya tomando en cuenta todo lo anterior se puede llegar a la conclusión siguiente el estado será el órgano regulador que dará al ciudadano la certeza jurídica de que se le brindara una protección conforme a derecho y de acuerdo a las leyes que emanan de una constitución y para lograr esto el estado crea tribunales los cuales impartirán la justicia dividiendo su función en dos instancias en la cual el juez atenderá la primera instancia y el magistrado la segunda, dando garantía jurídica de que en caso de que el juez no dicte sentencia favorable un magistrado por segunda ocasión la revisara y dictara un fallo con un segundo criterio.

Entonces ya que en Nayarit no existe esto, son los motivos en los que me sustento para explicar la problemática del tribunal y por qué se debe crear la primera instancia como todo los tribunales y por qué se debe crear la primera instancia como todos los tribunales que existen y se ha creado a traves de los tiempos porque así el gobernado acudiría mas a los tribunales ya que estos le otorgan y garantizan una justicia bien impartida y además por que los Nayaritas deben estar a la vanguardia en esto y así crear una cultura jurídica y mas darle promoción al tribunal administrativo que se conoce tampoco en nuestro estado, por ser relativamente nuevo y quedando así ante los demás estados de la republica como un estado vanguardista en leyes y de una justicia eficaz.

### **Geografía de los Juzgados**

**Juzgado primero.-** podría estar ubicado en el municipio de Tepic con jurisdicción de, San Blas, Xalisco y Santa María del Oro.

**Juzgado segundo.-** ubicado en Compostela con jurisdicción de Bahía de Banderas y San Pedro Lagunillas.

**Juzgado Tercero.-** ubicado en Ixtlán del Río con jurisdicción de la Yesca, Jala, Ahucatlán y Amatlán de cañas.

**Juzgado Cuarto.-** podría estar ubicado en Tuxpan con jurisdicción de Ruíz, Santiago, Rosa Morada, Tecuala, Acaponeta, Huajicori y el Nayar.

### **Reformas a la Ley de Justicia Y Procedimiento Administrativos del Estado de Nayarit.**

Ahora bien esta propuesta al realizarse no tendría efectividad si no se modifica la ley y por tal motivo la complementación de la propuesta de reformas, señalándose en el capitulo de los artículos actuales.

## **TITULO CUARTO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE NAYARIT CAPITULO PRIMERO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE NAYARIT**

### **SECCIÓN SEGUNDA INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL**

**Artículo 132.-** El tribunal se integrara por una sala superior compuesta por tres magistrados, que tendrá su sede en la capital del Estado, **y por cuatro juzgados**

**regionales donde habrá un juez, mismos que podrán incrementarse cuando el servicio así lo requiera.**

**Artículo 140.** El tribunal **y los juzgados** contarán con un secretario general de acuerdos secretarios proyectistas, actuarios, defensores de lo administrativo, jefes de unidad y demás servidores públicos necesarios para su funcionamiento.

el ingreso y promoción de estos servidores públicos se determinara por el tribunal tomando en cuenta los factores de honestidad, preparación, eficiencia y antigüedad, de acuerdo con el sistema de carrera del tribunal.

**Artículo 141.** Las atribuciones específicas de los magistrados, jueces, secretario general de acuerdos, secretarios proyectistas, actuarios, defensores de lo administrativo, jefes de unidad y demás servidores públicos se precisaran en el reglamento interior del tribunal. a dichos servidores publicos les corresponden, de manera genérica, las siguientes atribuciones:

I. a los magistrados **y jueces** dar trámite a los asuntos de su competencia, dictando los acuerdos, las sentencias y, en general, las resoluciones que procedan, de conformidad con lo que establezca el reglamento interno del tribunal;

II. al secretario general de acuerdos, dar trámite, mediante acuerdo del presidente en **o juez** los casos que así proceda, a los asuntos y a la correspondencia;

III. a los secretarios proyectistas, elaborar los proyectos de resolución de juicios contencioso, administrativos y de recursos de reconsideración, así como realizar los estudios en materia administrativa y fiscal que se les encomienden;

IV. a los actuarios, notificar y hacer las diligencias que correspondan en la forma y tiempo prescritos por la ley, a las resoluciones que se les turnen, teniendo fe pública en la práctica de las notificaciones y diligencias que realicen;

V. a los defensores de lo administrativo, asesorar y patrocinar gratuitamente a los particulares, en especial a los más necesitados por su condición económica y cultural, en la tramitación de los juicios administrativos y de los recursos de reconsideración; y

vi. a los jefes de unidad, tramitar los asuntos de su competencia, en los aspectos administrativos, contables, presupuestales, de documentación y difusión, de estudios y proyectos, de defensoría administrativa o de informática.

**Artículo 142.** Los magistrados, **jueces**, secretario general de acuerdos, secretarios proyectistas, actuarios, defensores de lo administrativo y jefes de unidad, estarán impedidos para desempeñar cualquier otro empleo en la federación, estado, municipios, otras entidades federativas, o de algún particular, excepto los de carácter docente, siempre que su desempeño no afecte las funciones propias de estos servidores públicos. También estarán impedidos para ejercer la profesión de abogado, salvo en causa propia, de su cónyuge o de sus familiares hasta el cuarto grado. Tampoco podrán ser ministros de algún culto religioso.

**Artículo 143.** Los magistrados, secretario general de acuerdos, secretarios proyectistas, actuarios, defensores de lo administrativo y jefes de unidad, que cumplan 70 años de edad o les sobrevenga incapacidad física o mental para el desempeño de su cargo, no podrán seguir prestando sus servicios en el tribunal; percibirán las prestaciones que establezca la legislación aplicable.

### SECCIÓN TERCERA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL

**Artículo 146.-** Son Atribuciones de la sala superior:

I. designar al presidente del tribunal;

- II. aprobar la integración de la jurisprudencia del tribunal;
- III. dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del tribunal;
- IV. conceder licencias a los magistrados y **jueces** del tribunal, en términos del artículo 139 de esta ley;
- V. designar a quienes suplan las ausencias temporales de los magistrados del tribunal;
- VI. nombrar y remover al secretario general de acuerdos, secretarios proyectistas, actuarios, defensores de lo administrativo y jefes de unidad del tribunal y los **juzgados**;
- VII. formular anualmente el presupuesto de egresos del tribunal;
- VIII. expedir y reformar el reglamento interior del tribunal y **juzgados**, así como las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento;
- IX. presentar, por conducto del presidente del tribunal, propuestas de reformas a la legislación administrativa y fiscal del estado y municipios; ante las autoridades administrativas competentes;
- x. resolver sobre las excitativas de justicia que se promuevan en contra de los **jueces** y magistrados del tribunal;
- XI. calificar las excusas por impedimento de los magistrados del tribunal y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos;
- XII. expedir el calendario laboral del tribunal para el año siguiente, el cual incluirá dos periodos vacacionales de diez días hábiles cada uno, y el señalamiento de los días inhábiles, debiendo ser publicado en el periódico oficial, órgano del gobierno del estado, en el mes de diciembre; y

**XII. resolver del recurso de reconsideración que presenten las partes en contra de las resoluciones o acuerdos que dicten los juzgados regionales.**

XIII. las demás que establezca esta ley.

## SECCIÓN SEGUNDA DE LA DEMANDA

**Artículo 160.-** La demanda deberá formularse por escrito y presentarse, directamente o por correo certificado; con acuse de recibo, **ante la oficialía de partes del Juzgado que por jurisdicción territorial le compete**, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acto que se impugna o aquel en que se haya tenido conocimiento del mismo, con las excepciones siguientes.

## CAPÍTULO TERCERO DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

Artículo 279. El recurso de reconsideración podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes, con expresión de agravios, dentro del plazo de los ocho días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución o sentencia que se impugne. el recurso se presentara ante el presidente del tribunal, el cual lo turnara para su trámite **y resolución por el pleno de la sala superior.**

# FUENTES DE INFORMACIÓN

## I. NORMATIVIDAD

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Actualizada al 2009
- Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit (2002) Actualizada al (2009).
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de México (1986) Actualizada al (2009).
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, (1989) Actualizada al (2009).
- Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Tabasco, (1997) Actualizada al (2009).
- Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, (1993) Actualizada al (2009).
- Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León (1992) Actualizada al (2009).

## III. BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero Miguel, Teoría General Del Derecho Administrativo, Porrúa, México.
- Trinidad José, La Contraloría y el Control Interno en México, FCE, México.
- Lara Ponte Rodolfo, Naturaleza Jurídica Administrativa de los Órganos de Control, ITAM, México.
- Loewestein Karl, Teoría de La Constitución, Ariel, España.
- Dormi Roberto, El Procedimiento Administrativo, Ciudad Argentina, Argentina.

- García De Entierra Eduardo, Problemas del Derecho Publico al Comienzo del Siglo, Civitas, México.
- Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal, Oxford, México.
- Sánchez Pichardo Alberto C., Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Porrúa, México.
- Cordón Moreno Faustino, El Proceso Contencioso Administrativo, Arazandi, México.
- Canosa Armando N., Los Recursos Administrativos, Abaco, México.
- Petit Eugene, Derecho Romano, Porrúa, México.

#### IV. DICCIONARIOS

- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México.
- De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Porrúa, México.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. 2010

#### VIII. INTERNET

- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. “*Antecedentes*” (PDF), en <http://www.tcadf.gob.mx/> 23 de noviembre 2009.
- Wikipedia, Significados, [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org) 23 de noviembre 2009.