



**UNIVERSIDAD LASALLISTA  
BENAVENTE**

**FACULTAD DE DERECHO**

Con estudios incorporados a la  
Universidad Nacional Autónoma de México  
CLAVE: 879309



**EL ESTADO DE INDEFENSIÓN PARA AUTORIDADES  
MUNICIPALES EN CONTRA DE RESOLUCIONES  
DEL JUZGADO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL,  
POR NO GOZAR DE MEDIO ORDINARIO  
DE IMPUGNACIÓN**

**TESIS**

Que para obtener el título de  
**LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta

**RAMÓN FELIPE RAMÍREZ MENDOZA**

Asesor: Lic. Roberto José Navarro González

Celaya, Gto.

Febrero 2006



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.

*A Dios, a mis Padres y a mis Hermanos.*

*A mi Jurado Examinador, a mis Catedráticos, a mi Universidad y a mis  
Compañeros.*

*A mis Familiares y a mis Amigos.*

# INDICE

	<b>Págs.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	
<b>EL ESTADO.</b>	
<b>1.1 .- Naturaleza Jurídica del Estado.</b>	1.
<b>1.2 .- Concepto de Estado.</b>	6.
<b>1.3 .- Elementos Constitutivos del Estado.</b>	9.
<b>1.4 .- Organización del Estado.</b>	14.
<b>1.5 .- La Función del Estado.</b>	25.
<b>1.6.- Función Administrativa.</b>	28.
<b>CAPITULO SEGUNDO</b>	
<b>TEORIA DEL MUNICIPIO.</b>	
<b>2.1.- El Municipio Dentro del Sistema Federal.</b>	29.
<b>2.2.- El Municipio como Órgano Político del Estado.</b>	32.
<b>2.3.- Gobierno Municipal.</b>	34.
<b>2.4.- El Municipio y las Formas de Administración Pública.</b>	35.
<b>2.5.- Fundamento Constitucional en su Artículo 115.</b>	37.
<b>2.6.- Autonomía Municipal.</b>	42.
<b>2.7.- La legislación Municipal.</b>	43.
<b>2.8.- Órganos del Municipio.</b>	50.
<b>2.8.1.- El Ayuntamiento.</b>	51.
<b>2.8.2.- Organización Interna de la Administración Municipal.</b>	53.

<b>2.8.3.- Estructura Orgánica Municipal.</b>	54.
<b>2.8.4.- Leyes Reglamentarias.</b>	55.

### **CAPITULO TERCERO**

#### **TEORIA DEL PROCESO.**

<b>3.1.- Derecho Procesal.</b>	57.
<b>3.2.- La Jurisdicción.</b>	60.
<b>3.2.1.- La Jurisdicción Elementos y Clases.</b>	61.
<b>3.2.2.- La Competencia y sus Clases.</b>	64.
<b>3.2.3.- La Función Jurisdiccional.</b>	70.
<b>3.3.- El Proceso.</b>	74.
<b>3.3.1.- El Procedimiento.</b>	76.
<b>3.3.2.- Naturaleza Jurídica del Proceso.</b>	77.
<b>3.3.3.- Teorías Privatistas y Publicistas.</b>	78.
<b>3.4.- La Acción.</b>	82.
<b>3.5.- Presupuestos Procesales.</b>	88.

### **CAPITULO CUARTO**

#### **ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.**

<b>4.1.- Concepto y Clases.</b>	90.
<b>4.2.- Naturaleza Jurídica de los Juzgados Administrativos Municipales.</b>	98.

<b>4.3.- Relaciones Jurídicas de la Naturaleza Pública Municipal.</b>	101.
<b>4.4.- Fundamentación de Ley Orgánica de Justicia Municipal.</b>	102.
<b>4.5.- Competencia de los Juzgados Administrativos.</b>	104.
<b>4.6.- La Jurisdicción.</b>	105.
<b>4.7.- Medios de Impugnación de Justicia Municipal.</b>	106.

**CONCLUSIONES.**

**BIBLIOGRAFÍA.**

## **INTRODUCCION**

El desarrollo del presente trabajo, versará en la figura jurídica del Municipio, profundizando propiamente en el medio impugnativo del recurso de inconformidad, regulado en la Ley orgánica Municipal, radicada como base primordial de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Justicia Administrativa y el Reglamento interior para el funcionamiento de los Juzgados Administrativos Municipales.

Estableciendo la forma de interposición, requisitos y procedimiento, ante el Juzgado Administrativo Municipal, así como la imposibilidad que se enfrentan las demás autoridades municipales para la interposición de un medio ordinario de impugnación en contra de resoluciones del Juzgado Administrativo Municipal y la afectación legal que se le ocasiona al transgredírsele la garantía de igualdad procesal de partes, defensa y seguridad jurídica, de audiencia consagrada por el artículo 8°. Constitucional entre otras, de manera que se demostrará que el legislador pretendió conceder al particular una protección más eficaz que aquella consagrada por el texto constitucional, pretendiendo configurar la existencia de una resolución que permita al particular afectado hacer valer los medios de defensa que la propia ley le otorga para defenderse de la autoridad municipal y lograr, mediante la defensa ejercida, la resolución real que debe resolver en forma definitiva su instancia o petición del mismo particular, pasando por alto todos los principios de equidad jurídica y procedimental, defensa y seguridad jurídica en perjuicio de diversas dependencias y entidades municipales.

Por lo tanto, se propondrá que también debe existir la oportunidad para la autoridad municipal de impugnar a través de un medio ordinario, las resoluciones emitidas por el juez municipal, siempre que dichas resoluciones

vayan en contra de los intereses del Municipio y se dejará en claro que tiene que preponderarse la justicia administrativa, al no dejar en un total estado de incertidumbre jurídica a la autoridad administrativa municipal, siendo indispensable que procesalmente, la interposición del medio impugnativo reúna todos los elementos que esta rama del derecho administrativo establece para su viabilidad, como requisito previo e indispensable para que un órgano jurisdiccional competente pueda resolver el fondo del derecho intentado.

Se demostrará que se actualiza un estado de indefensión desfavorable para las entidades públicas municipales, por no contemplarse un medio ordinario de impugnación en contra de resoluciones del juzgado administrativo Municipal, al no establecerse la igualdad de partes entre la autoridad y el particular dentro de un proceso litigioso, condición que coloca a diversas autoridades municipales en un eminente estado de indefensión en perjuicio de los intereses propios de las mismas entidades municipales, circunstancia que se contrapone al Principio Constitucional de equidad entre las partes controvertidas.



## **CAPITULO PRIMERO**

### **EL ESTADO.**

#### **1.1. NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO.**

El Estado puede estudiarse desde un punto de vista jurídico, relacionado a la realidad política estatal, con las figuras del derecho con las que se intenta establecer una correspondencia. Así es como nacen las teorías jurídicas elaboradas para explicar la naturaleza del Estado.

Sí examinamos la historia de los distintos pueblos clásicos, de Grecia del antiguo Oriente, de Roma, por ejemplo vemos que de acuerdo con el contenido histórico de esos pueblos se desarrolló concomitantemente el orden jurídico propio y adecuado para esos hechos sociales. Igual sucede en la historia de cualquier pueblo, siempre hay correlación entre los hechos sociales y la resolución que el derecho asigne a esas instituciones. Impresionados por esta realidad los pensadores tratan de explicar la naturaleza del Estado a la luz de las instituciones jurídicas.

"1.- El Estado como Objeto o Establecimiento: Existen tres maneras posibles de concebir jurídicamente al Estado. La primera de ellas es considerado como objeto, como establecimiento. Esta teoría, al considerar al Estado como objeto, tiene que hacer una separación interna de dos elementos que existen en el mismo Estado, los dominadores y los dominados, puesto que el objeto supone la existencia de un sujeto al cuál referirlo, y entonces los dominados son el objeto de la autoridad. Pero sólo es posible concebir a un Estado como objeto de un sujeto, como un grupo de esclavos sometidos a la propiedad de un señor. Está idea podría servirnos para explicar la realidad de determinadas agrupaciones políticas históricas, pero es imposible que nos explique el Estado

moderno, que esta formado por gobernantes y gobernados siendo ambos sujetos activos del Estado, no son objeto los (gobernados), de la actividad de la autoridad, sino que unos y otros intervienen activamente para formar la realidad del Estado, de las relaciones entre el gobierno y particulares y de estos entre sí surge precisamente el Estado. No se pueden separar y considerar a una como sujeto, y a otra como objeto.”<sup>1</sup>

La existencia del derecho con su concepto de relación o mejor dicho, de interrelación hace caer por su base esas teorías, el orden jurídico sirve para enlazar a gobernantes y gobernados. Es incompatible la existencia del orden jurídico con la idea del estado, como objeto. Dentro de estas teorías se encuentra la de Seydel sobre el señor o soberano, que pretende explicar al mismo tiempo la naturaleza real y la naturaleza jurídica del Estado. Esta doctrina hace derivar el derecho, del imperium o poder efectivo real y no puede explicar cómo un hecho objetivo el poder puede dar vida a un hecho subjetivo que es el derecho.

Otras doctrinas más modernas tratan de explicar la naturaleza del Estado explicando a este como una fundación o establecimiento. Recurren también a un concepto jurídico para explicarlo. Pero este concepto jurídico lo presentan con perfiles vagos, y aunque llegaran a precisarlo, solo se referirían al aspecto jurídico del Estado si logran probar la existencia de un orden jurídico superior al estado y del cuál recibiera el gobernante ese derecho.

2.- El Estado como Relación Jurídica: En segundo término, dentro de estas doctrinas jurídicas encontramos las que conciben la naturaleza del Estado como una relación jurídica, a primera vista parece exacto afirmar que el Estado es una

---

<sup>1</sup> Porrúa Pérez Francisco, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, México, 1985, P. 175.

relación jurídica porque observamos que en el mismo existen gobernantes y gobernados con mutuas relaciones, pero esta teoría no logra explicar porque las instituciones estatales permanecen, no obstante los cambios de las personas.

No puede explicar la unidad permanente del Estado, así reducimos su ser, pues en el existen otras relaciones. En realidad en la base real misma del Estado existen tantas relaciones como sujetos de ellas, y cada cambio entre los gobernantes o gobernados significa la creación de nuevas relaciones. Entonces al cambiar estas relaciones desaparecería un Estado para dar lugar al nacimiento de otro. Esta misma objeción puede hacerse a la teoría que explica al Estado a través de la relación de los órganos estatales con los individuos y los órganos del Estado entre sí. No explican porque a través de los cambios que se suceden en la realidad sociológica del Estado, permanece éste como una unidad activa, y para rebasar esta objeción tiene que recurrir a ficciones o síntesis mentales para tratar de explicar al Estado. Tratan de concebir la naturaleza del Estado como una ficción jurídica y entonces adoptan una posición negativa en lo que respecta a su realidad. Niegan implícitamente, la realidad del Estado, puesto que afirman que sólo puede pensarse como una ficción jurídica. El error más grande de esta teoría es que no puede decir, de donde proceden las relaciones jurídicas del Estado. Estas necesitan normas que sean impuestas por un poder, y este, ¿de donde surge o quien atribuye? Si se dice que el Estado quien impone esas relaciones jurídicas, se incurre en el mismo error que anteriormente se vio: tenemos que reconocer la existencia de un orden jurídico supraestatal, del cual surja el poder que establezca las relaciones jurídicas. Con esta teoría no se puede construir un orden jurídico internacional porque las relaciones jurídicas entre Estados no pueden resolverse tan simplemente como las que se dan dentro de un Estado.

3.- El Estado Sujeto de Derecho: En tercer término encontramos las doctrinas que asignan al Estado una naturaleza de sujeto de derecho. El ser

sujeto de derecho es una cualidad que el derecho atribuye a un ser; no es algo esencial que exista dentro de la naturaleza, sino que esa cualidad le viene de su reconocimiento por el orden jurídico. La personalidad jurídica es una creación del orden jurídico, el sujeto de derecho por excelencia es la persona humana.

Pero además de ella existen personas jurídicas de otro orden, gentes que tienen una sustantividad especial y se les atribuye también derechos; son entes a quienes se les considera con una personalidad jurídica o moral, tales como son las sociedades mercantiles o civiles. Son sujetos a derecho, personas entes a quienes el derecho les atribuye precisamente esa capacidad de ser sujetos de derecho. En igual forma el Estado, que no es una persona física, sino una entidad moral, es sujeto de derecho en cuanto el orden jurídico se la atribuye. Y al atribuirle esa personalidad, también le da derechos, y entonces lo concibe igualmente como un sujeto de derechos. Esa atribución no es hecha en entes ficticios sino a seres reales. Su misma realidad es la que impone al orden jurídico la necesidad de considerarlos sujetos del mismo. La personalidad jurídica no es sino una cualidad necesaria de la realidad de las personas morales.

Jellinek considera de que el hecho del cual el Estado tenga en su base una serie de relaciones humanas un cambio constante, no impide que se le pueda pensar como unidad sintética, si que de acuerdo, con su teoría del conocimiento, sea posible determinar si existe posibilidad de investigar si hay relación entre esa idea y la realidad. Dice que el hombre tampoco puede considerarse como idéntico así mismo sino que constantemente está sometido a un cambio; pero que no obstante, por medio de una abstracción puede pensarse como unidad. Y en esta forma al considerar, al Estado por medio de una síntesis o abstracción como unidad, es posible considerarlo como persona como sujeto de derechos, de la misma manera que el hombre, por una síntesis mental, puede ser considerado como unidad.

Por otra parte, se afirma que el Estado, como ser que existe en la realidad, constituyendo una persona moral, es lógico que pueda ser sujeto a derechos, pues se trata de un ser con capacidad para recibirlos y ejercerlos. No importa que en su base se encuentre un conjunto de variables relaciones humanas, ya que estas giran en torno a una unidad, que es precisamente el Estado. El hombre como persona humana es único e invariable, idéntico asimismo, no obstante los cambios en el contenido de su conciencia y en la estructura celular de su cuerpo material. Tanto la unidad y realidad del Estado como las del hombre, podemos conocerlas, no por medio de síntesis mentales, sino desentrañando su misma sustancia real, es decir podemos conocerlas en sí mismas. Rechazo, por tanto, la posición neokantiana de Jellinek, y afirmo que el Estado no en forma ficticia sino real es sujeto de derechos, pero esta cualidad no integra la naturaleza sino que es una consecuencia de ella. La realidad del Estado tiene que ser explicada en forma más amplia para determinar después sus cualidades. Esta doctrina de la naturaleza del Estado resulta también incompleta

En resumen existen dos teorías fundamentales para explicar el Estado. La atómica o individualista, que sólo concibe la existencia del individuo como real, explicando entonces la asociación o comunidad, el Estado como una simple ficción jurídica. Afirma que en la realidad sólo existe el individuo, que cuando se asocia con otros y surge el Estado, sólo podemos llegar a explicarlo por medio de una simple ficción.

En segundo término, examinamos la doctrina colectiva o universalista, que atribuye realidad, en vez de ficción a la existencia del Estado, además de la del individuo y así es posible que se le atribuyan derechos y se considere al Estado como sujeto de derechos. Pero esta doctrina considera la realidad del Estado como síntesis mental; es entonces la doctrina subjetiva de Jellinek.

## **1.2 . CONCEPTO DE ESTADO.**

El Estado en su acepción gramatical amplia equivale a manera de ser o de estar las cosas, es lo distinto del cambio; en ciencia política el Estado también expresa una situación algo que permanece dentro del cambio, la manera de ser o de estar políticamente. En un sentido amplio, Estado es la manera de ser o de estar construida políticamente una comunidad humana. Pero ni examinando la sociedad humana, encontramos que dentro del Estado existen otros grupos sociales; que el hombre se relaciona con sus semejantes en asociaciones de distinto orden: la familia, la iglesia, la corporación las sociedades civiles y mercantiles. Todas esas instituciones son grupos de hombres asociados. Pero vemos que el hombre además de asociarse en estas instituciones, además de tener relaciones con sus semejantes en vista de un fin específico, forma parte a la vez de muy diversas agrupaciones, además de construir una familia, puede ser socio de una empresa mercantil y miembro de sociedades deportivas, culturales de sindicatos, universidades, etc., y también en vista de otro fin específico, se asocia con sus semejantes de una manera más amplia y constituye el grupo social que llamamos estado. Está tiene funciones y naturaleza distintas de las de los otros grupos. Para formar esta más amplia asociación humana, las relaciones que tienen entre sí los hombres son de otra índole; relaciones políticas.

Entonces examinando ese ingrediente que existe en la base de la sociedad humana en una forma amplia para construir el Estado, vemos que el objeto propio de la teoría del Estado será precisamente desentrañar la esencia de esa relación punitiva, la esencia de la política como ingrediente peculiar del estado que lo distingue de las demás agrupaciones humanas y le da carácter propio pero en un sentido vulgar, no científico, se dan dos amplias acepciones al estado por una parte se le considera como una estructura social y se refiere a conceptos parciales, a ficciones tales como el pueblo. En segundo término el

segundo sentido amplio y vulgar del Estado es referido al fenómeno del poder del Estado sobre la sociedad y se hace referencia al gobierno. Estos dos sentidos amplios, no científicos, los resumimos en esas corrientes: el Estado entendido como estructura social y confundido con el pueblo y el estado como poder y entonces entendiendo a este como la autoridad que tiene el poder en sus manos y confundiéndolo con algunas de sus manifestaciones como son el gobierno o el ejercito.

“Concepto social del Estado: De acuerdo con Jellinek, para obtener el concepto social del Estado necesitamos, en primer término, estudiar los hechos que se encuentran en la base del mismo. Hemos visto que en la base del Estado se encuentran una serie de hechos sociales, una serie de relaciones humanas. En último análisis, estas relaciones son actos del hombre, condicionados por el contenido psíquico propio de la naturaleza anímica de los seres humanos. El Estado es por consiguiente, una creación humana, consiste en relaciones de voluntad de una variedad de hombres. En la base del Estado encontramos hombres que mandan y hombres que obedecen y que además de esas relaciones de dominio, también tienen entre sí relaciones de igualdad.”<sup>2</sup>

En segundo término, si analizamos este sustrato del Estado vemos que los hombres que se relacionan entre sí, para formarlo, se encuentra viviendo en un territorio, el territorio del Estado, pero este territorio tiene tal sentido de territorio del Estado cuando lo relacionado con los hombres que lo habitan considerado en sí mismo, el territorio del Estado no es parte sino una parte de la superficie de la tierra.

Ya se ha visto que las relaciones humanas que se encuentran formando el sustrato, del Estado varían, constituyen un fluir constante, vimos que esas

---

<sup>2</sup> Porrúa Pérez. Op. Cit. P. 185.

relaciones se agotan y dan nacimiento a otras y esto es una forma permanente. Siendo la base del Estado actos del hombre y siendo también la vida del hombre un fluir constante, la base del Estado también es mutable, variable. Entonces debemos establecer un criterio de unificación que nos permita concebir esas variables relaciones humanas como una unidad, debemos acudir a un criterio que nos permita unificarlas, y obtener así principios generales, científicos en relación con esa base variable del Estado y expresar el concepto social del mismo.

Concepto Jurídico Del Estado: El concepto del Estado no es completo si no lo referimos al aspecto jurídico. El Estado se autolimita sometándose al orden jurídico que lo estructura y da forma a su actividad. El Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica, y en este sentido es también una corporación ordenada jurídicamente. El sustrato de esa corporación la forman hombres que constituyen una unidad de asociación, unidad que persigue los mismos fines y que perdura como unidad a influjo o por efecto del poder que se forma dentro de la misma. Esta personalidad jurídica del Estado no es una ficción, es un hecho que consiste en que el ordenamiento jurídico le atribuye derechos y deberes que crean en el hombre la personalidad jurídica y en los entes colectivos la personalidad moral.

“Como concepto jurídico define Jellinek al Estado como la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio, o en forma más resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ibídem. P. 189.



### **1.3 . ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO.**

Elementos Previos o Anteriores al Estado: Dabin considera que son dos los elementos anteriores al Estado: cierto numero de hombres, que viven en un territorio delimitado.

El elemento humano. En la base del Estado formando su sustrato encontramos un grupo de hombres, de seres racionales y libres dotados de vida, que tienen fines específicos.

No todas las corrientes doctrinales están de acuerdo con está concepción del hombre como ser racional y libre con fines propios. Pero de la manera como se resuelva el problema de la naturaleza humana, así será la concepción que se tenga del Estado. Si negamos la personalidad humana, colocamos al Estado a una categoría conceptual, haremos del Estado un instrumento ya al servicio de la "humanidad", del "pueblo" de la clase social, etc., o bien erigimos al Estado mismo en fin supremo de su actividad y concomitantemente de la actividad de los hombres (Estado totalitario).

Concepciones políticas de esta especie las hubo en la antigüedad clásica e infortunadamente, han resurgido en nuestros tiempos, dando origen a las monstruosidades del nazismo alemán, del fascismo italiano, del bolchevismo ruso etc.

Los hombres no son iguales en cuanto a individuos, por tener distintas características, pero en sentido amplio, afirmamos que su valor dentro del Estado es el mismo. El ser humano tiene el mismo valor dentro del Estado. La agrupación estatal vale para todos los hombres, sin distinción.

El territorio segundo elemento previo del Estado; es el espacio en el que viven los hombres al agruparse políticamente para formar el Estado. Ya hemos visto que sólo puede considerarse como territorio del Estado al referirlo a este mismo, pues aisladamente considerado sólo en una parte de la superficie terrestre.

Esas notas o elementos constitutivos son los siguientes: a) Un poder político que asuma el mando supremo e independiente de esa sociedad, es decir que sea soberano. b) Un orden jurídico creado por ese poder soberano para estructurar la sociedad política y regir su funcionamiento. c) Una finalidad o teleología específica del Estado que consiste en la combinación solidaria de los esfuerzos de gobernantes y gobernados para obtener el bien público temporal.

“El profesor italiano Groppali, dice que la discordancia en la doctrina respecto de cuales son los elementos del Estado. Dice que un primer grupo de pensadores afirma que los elementos constitutivos del Estado son tres: el pueblo o elemento humano, el territorio y la soberanía o poder siendo está la doctrina que pudiéramos llamar clásica en este respecto.”<sup>4</sup>

Otros autores añaden otro nuevo elemento, que es el fin, como elemento unificador que coordina los esfuerzos de los hombres que se dedican a obtenerlo.

Por último otras corrientes y doctrinas quieren añadir otro elemento: dicen que existe en la esencia del “Estado” el “Gobierno”, y consideran a este como la encarnación de la personalidad del Estado.

---

<sup>4</sup> Ibidem. P. 193.

Pienso que el gobierno no es un elemento esencial del Estado, el gobierno en cuanto a encarnación del poder, sólo es el grupo de hombres que en un momento determinado lo detectan, pero el elemento del Estado no es ese grupo, sino el poder que hemos visto surge del mismo.

Además de los elementos señalados, considero necesario añadir otro, que es el orden jurídico. Ya hemos visto que no es posible concebir un Estado moderno sin considerar que existe, formando parte de su sustancia, el ordenamiento jurídico.

Resulta por otra parte, que siendo el Estado el resultado de una conducta humana, para poder comprender su naturaleza es imprescindible estudiar la realidad del agente de esa conducta: el elemento humano que constituye la base del Estado que implica de manera necesaria el análisis de la persona humana, para estudiar el efecto se requiere previamente el conocimiento de la causa que lo produce y si el Estado nace a causa de la actividad de los hombres que con ella lo crean, el análisis de lo que es el hombre en sí constituye la piedra angular de la construcción de la teoría del Estado.

El elemento humano.

La Persona Humana: Todos los problemas humanos giran en torno de este concepto, del concepto de la persona humana, y no podemos resolverlos adecuadamente sin un pensamiento claro acerca del hombre.

Max Scheler en el puesto del hombre en el cosmos dice: "La misión de una antropología filosófica muestra exactamente cómo la estructura fundamental del ser humano explica todos los monopolios, todas las funciones y obras específicas del hombre, el lenguaje, la creencia moral, la religión, el Estado y la ciencia, la administración, la historicidad y sociabilidad".

Todas las manifestaciones de la cultura, todos los actos del hombre que se caracterizan por tener una finalidad que los hace culturales en cuanto tienden a la creación de los entes de cultura, se explica precisamente, a través de la naturaleza específica del ser humano.

“Etimológicamente, “persona”, viene de personare, resonar o sonar a través de, el origen posible de este vocablo radica en que las representaciones del teatro romano los actores usaban unas máscaras en las que existían unas laminillas para engrosar la voz a los actores pero también servían (esas máscaras) para caracterizar a los actores y encontramos aquí la palabra: “representaban” un personaje determinado, el rey, un guerrero, etc., entonces se empleo la palabra “personificar” como equivalente de “representar” y en esta forma paso después al derecho romano, ya como concepto jurídico, y se considera “persona” quien representa, el derecho ante la ley. Después se elaboró el concepto de la persona jurídica como el sujeto de derechos y deberes; ser persona jurídica es ser sujeto de derecho y obligaciones. Pero en el derecho romano no todos los hombres eran personas, no todos eran sujetos de derecho y obligaciones. Existían los esclavos y los extranjeros. Sólo era persona el cives romanus, posteriormente con el advenimiento del cristianismo, la iglesia católica afirmó la igualdad específica de todos los hombres y entonces fue persona todo ser humano, y así fueron sinónimos hombre y persona humana. Desentrañar por tanto, la esencia del hombre, equivaldrá a obtener la sustancia de la persona humana.”<sup>5</sup>

La persona humana no puede bastarse así misma en sus apetencias corporales y espirituales. Necesita y reclama el concurso de la sociedad para poder suplir las propias deficiencias de la realización de su programa de vida.

---

<sup>5</sup> Ibidem. P. 195.

Pero en forma concomitante, la sociedad se representa a la persona humana con la exigencia de la necesidad que tiene de que la persona humana ayude a las otras personas que integran la sociedad, para que conjuntamente realicen su programa de vida, del que sabemos cada uno de los miembros de la sociedad posee uno propio que le corresponde como ser humano.

La persona pues incluye, en su esencia, y por lo tanto en todo su ser y en todo su obrar, como en todo lo que le pertenece, una doble función; individual y social. Es necesario no perder nunca de vista esta concepción, pues constituye el fundamento de la verdadera síntesis de los derechos entre el individuo y la sociedad, es la clave para precisar la posición del hombre ante el Estado.

En consecuencia, la sociedad en su forma más representativa, que en el Estado debe tomar en cuenta por encima de todo, el fin del hombre, la suprema perfección del individuo y para que este pueda alcanzarla debe proporcionarle las facilidades suficientes para obtenerlo. En esta forma la sociedad viene a tener el mismo fin último de cada uno de los individuos que la componen pero la forma en que la sociedad llega a su fin supremo, aquello que es propio de la sociedad, es facilitar al hombre los medios necesarios para su inmediata y mediata perfección realizando esas tres condiciones que se han establecido como básicas para normar y dirigir su actividad.

En esta forma el Estado habrá proporcionado al individuo los medios necesarios para su perfección y suplirá la indigencia de la persona humana, que por sus propias inclinaciones tropieza con dificultades en el curso de la vida para lograr su perfeccionamiento.

#### **1.4 . ORGANIZACION DEL ESTADO.**

Como hace notar Jellinek en los pueblos primitivos consideraban la actuación de sus dirigentes, de sus jefes, como actividad del grupo social. En esta forma se observa que es la realidad la que impone ese concepto, y podemos decir, también con Jellinek que la idea que la actividad de los grupos puede ser representada por los individuos constituye el fundamento de la actividad asociativa y pretende a toda jurisprudencia. Es decir que ese concepto que sea idea es anterior incluso a la idea del orden jurídico.

De lo anterior se concluye con la actividad del Estado se manifiesta o se ostenta por medio de la actuación de sus gobernantes que actúan formando parte de estructuras del Estado que se llaman órganos.

Lo expuesto nos lleva a afirmar la existencia dentro del Estado de estructuras particulares, que son las que tienen la misión de llevar a cabo su actividad, de realizar los actos estatales y que son los que denominamos órganos.

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

Pero estos órganos no son todos de la misma categoría tienen diversa función, y de la misma se deriva, que tengan igualmente, distinta estructura.

Como se ha afirmado, la estructura del Estado se compone de órganos precisamente por el hecho de que constituye un ser que se caracteriza por estar estructurado en forma organizada. La estructura del Estado se compone de órganos, pero como esta estructura estatal es compleja, requiere igualmente, la existencia de una pluralidad de órganos.

Para su estudio lo más conveniente es clasificarlos para examinar sus caracteres al hacerlo al clasificarlos, encontramos en primer término un grupo de ellos que son los que denomina Jellinek, "órganos inmediatos".

En el Estado existen de manera necesaria unos órganos cuya naturaleza es de tal orden, que determinan precisamente la existencia del Estado, matizando a las organizaciones sociales que los posean, cuando existen esos órganos, que denominamos inmediatos, dentro de un grupo social, ese grupo social es un Estado.

Estos órganos se llaman "inmediatos" dice Jellinek, porque su carácter de órganos es una consecuencia inmediata de la constitución de la asociación misma.

La actividad del Estado sólo puede tener lugar, sólo puede manifestarse por medio de ellos, por medio de estos órganos inmediatos.

"Un órgano inmediato puede estar formado por un sólo individuo, cuando reúna en sí mismo todo el poder del Estado, con exclusión de otras personas. Tal sucedía en las monarquías absolutas en las que el monarca, por tener concentrado en sí todo el poder estatal, era el único órgano inmediato del Estado."<sup>6</sup>

"Son órganos inmediatos también los grupos de personas físicas con atributos de poder, derivado directamente de la misma constitución, como en el Estado Mexicano los titulares del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo."<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Porrúa Pérez Op. Cit. P. 370.

<sup>7</sup> *Ibidem*. P. 371.

En los Estados Federales, los Estados miembros tienen también el carácter de órganos inmediatos, pues igualmente, son vehículos de primer orden en la actuación del poder del Estado. Son órganos de realización inmediata de la actividad estatal.

La calidad de órganos inmediatos, entonces queda fijada por el orden jurídico estructural del Estado, que fija las condiciones de elección o de sucesión el poder, constituyendo la institución misma y dando vida a esos órganos del Estado.

Vamos a ver ahora la clasificación de los órganos inmediatos del Estado, de acuerdo con Jellinek, podemos clasificar los órganos inmediatos, en primer término en creadores y creados. Órgano creador es el que da origen a otro órgano que resulta así órgano creado por ejemplo: el colegio de electores, es un órgano creador y el cuerpo que estos eligen es un órgano creado. Los electores reunidos para elegir a las personas que han de formar una asamblea legislativa, constituyen un órgano creador, la asamblea legislativa que surge en virtud de la actividad de ese órgano creador, es un órgano creado.

Los órganos inmediatos pueden también dividirse en primarios y secundarios. Esta clasificación tiene importancia en los Estados que adoptan la teoría de la representación, el órgano secundario representa al primario, quien exterioriza su voluntad por medio de su representante, quien es el órgano secundario.

Así según esa doctrina, los órganos legislativos serían órganos secundarios, pues representan la voluntad del pueblo, que sería el órgano primario.

También se clasifican los órganos inmediatos en dependencias e independientes. Son dependientes cuando necesitan de la colaboración de otro



órgano del Estado para exteriorizar su voluntad. Por ejemplo las leyes emanadas del legislativo tienen que ser promulgadas y tienen que ser dadas a conocer por el ejecutivo.

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

Por último los órganos inmediatos del Estado pueden también clasificarse en normales o extraordinarios. Normales u ordinarios, son aquellos que como su nombre lo indica, existen siempre en la estructura del Estado, para su funcionamiento regular. Extraordinarios son los que únicamente existen cuando concurren circunstancias especiales que requieren su funcionamiento.

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

En cambio, por ejemplo una regencia en una monarquía durante la minoría del Rey, o un gobierno provisional en las repúblicas en caso de muerte o renuncia de los titulares del ejecutivo, de acuerdo con lo previsto en las diferentes constituciones, forman órganos extraordinarios del Estado, puesto que no concurren en la marcha ordinaria, normal, del Estado sino que únicamente existen cuando se requiere su funcionamiento por la existencia de determinadas circunstancias anormales dentro de la vida del Estado.

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

que en este sentido de no encontrarse subordinados al poder de mando de otro órgano dentro del Estado son completamente independientes.

Por ello el Estado más simple, de estructura más sencilla es el que tiene un sólo órgano. Esta circunstancia especial se daba en la monarquía absoluta, en que sólo había un órgano; el monarca.

Y a medida que se reparte la soberanía a medida que se distribuye el poder, la estructura del Estado es más compleja y aparecen más órganos.

Se dijo que en lo que respecta a su contenido, a su función a los órganos inmediatos siempre son independientes pero esa independencia sólo la debemos considerar a su aspecto formal, pues ya dijimos que tomando en cuenta circunstancias especiales podemos también clasificarlos en dependientes e independientes. Esto quiere decir que puede haber una jerarquía dentro de esos órganos.

Por lo que se refiere a las relaciones entre los órganos dependientes y los independientes no ofrecen tales relaciones ningún problema, pues su estructura misma es la que las establece y las define.

En cambio cuando se trata, no de una relación entre un órgano independiente y un órgano dependiente, sino de las relaciones de órganos independientes entre sí entonces hay que precisar los límites de cada uno para que no haya interferencia entre sus respectivas esferas de acción y para que no exista lucha política entre los mismos.

Los órganos inmediatos característicos del Estado moderno son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En el Estado Mexicano es de la conciencia que dentro del orden constitucional no existe supremacía de ninguno de los órganos del Estado sobre los demás, de hecho el Poder Ejecutivo tradicionalmente se encuentra colocado en un plano superior al de los otros poderes.

Habiendo examinado la clasificación de las características de los órganos inmediatos del Estado, vamos a estudiar ahora los órganos mediatos del mismo.

Según Jellinek son órganos mediatos del Estado aquellos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución, sino en una comisión individual, son responsables y están subordinados a un órgano inmediato de una manera directa o indirecta. Su actividad en relación con la colectividad, en este sentido es siempre derivada.

Clasificación de los órganos Mediatos: Estos órganos mediatos también pueden clasificarse siguiendo los lineamientos que utilizamos al clasificar los órganos inmediatos. Y así también hay órganos mediatos dependientes o independientes, simples y de competencia múltiple.

Pero además pueden clasificarse en facultativos y necesarios y esta clasificación es de gran trascendencia.

En el desarrollo de sus funciones, el Poder Ejecutivo que ya se dijo es uno de los órganos típicos jurídicos inmediatos del Estado puede libremente crear órganos mediatos que lo ayuden en su actividad. Son los órganos mediatos facultativos, cuando el ejecutivo tiene a su arbitrio el crear órganos que han de auxiliarle en el desarrollo de sus funciones.

Por el contrario, en ocasiones la estructura jurídica del Estado le obliga a desarrollar sus actividades dentro de determinada esfera, de acuerdo con los

órganos con los lineamientos se fijan en ese mismo orden jurídico; no queda al arbitrio el ejecutivo de formarlos, sino que el orden jurídico mismo ya establece sus lineamientos disponiendo que ese órgano inmediato del Estado tiene que ser el auxiliado por órganos mediatos cuya estructura e índole precisa el mismo orden jurídico, son los órganos mediatos necesarios.

En ese sentido, estos órganos mediatos también significan un nuevo reparto de la soberanía, un nuevo reparto del poder, que evita la prepotencia excesiva de los órganos inmediatos del Estado.

Con objeto de precisar con mayor claridad estos conceptos, un tanto abstractos, vamos a examinar un caso de órgano mediato, un órgano mediato creado por el orden jurídico. Digamos el municipio.

“El municipio es un órgano mediato, puesto que auxilia el Poder Ejecutivo, al administrativo, en el desarrollo de sus funciones dentro de determinada esfera espacial, dentro de la demarcación territorial que corresponde a un municipio. Pero que no queda al arbitrio del ejecutivo el crearlo sino que su estructura está fijada por el orden jurídico. Entonces el ejecutivo para desarrollar su actividad, dentro de esa esfera espacial del municipio, ha de servirse de este órgano mediato del Estado.”<sup>8</sup>

Por otra parte dentro de los órganos mediatos del Estado, en su estructura particular puede distinguirse también la existencia de órganos inmediatos y de órganos mediatos de ese especial organismo estatal.

---

<sup>8</sup> *Ibidem.* P. 375.

Por ejemplo el régimen municipal que ya dijimos es un órgano mediato del Estado, en sí mismo, dentro de su propia estructura particular, tiene órganos mediatos y órganos inmediatos para realizar sus funciones.

Desde el municipio, son órganos inmediatos las autoridades ejecutivas del mismo; digamos el presidente municipal. En cambio serán órganos mediatos los constituidos por las actividades y por los titulares de esas actividades que corresponden a funcionarios de segundo orden de ese mismo municipio, dentro de sus especiales esferas de competencia.

Situación Jurídica de los órganos del Estado: Para poder precisar la situación jurídica de los órganos del Estado, cuya estructura ya hemos delimitado, es necesario distinguir radicalmente entre el órgano y el titular del mismo.

Según Jellinek, el órgano como tal, no posee responsabilidad alguna frente al Estado, no existen dos responsabilidades; la del Estado y la del órgano, entre las cuales puede darse una relación de derecho, una relación jurídica, sino que Estado y órgano forman una sola unidad.

De tal, que no es posible colocar al Estado frente a sus órganos, porque si se elimina a estos del Estado desaparece éste, al desaparecer su estructura jurídica.

Se sabe que los órganos forman la estructura del Estado a través de la cual se hace presente el poder público, por tanto si tratáramos de separarlos del mismo lo reduciríamos a la nada.

El Estado no representa a sus órganos, sino que los lleva dentro de sí constituyéndolo.

Cada órgano tiene su respectiva esfera de competencia y cuando uno invade el terreno del otro, se suscitan conflictos que han de solucionarse por medio del control jurisdiccional. Pero los órganos no son personas. Únicamente el Estado tiene personalidad dentro de esa particular esfera de competencia.

Las cuestiones jurídicas que se plantean entre los órganos son problemas de competencia que existen dentro de la personalidad única del Estado. Son cuestiones de derecho objetivo, no de derecho subjetivo.

La competencia de los órganos es algo que proviene de la estructura política del Organismo Estatal.

No puede desdoblarse el Estado en un conjunto de personas jurídicas, que podrían entonces colocarse frente a él o sobre él. El poder no pertenece a los titulares de los órganos en un momento dado, sino al Estado, que se sirve de los órganos de que está formado para actuarlo.

El orden jurídico se encarga de precisar la estructura de los órganos y definir los derechos y las obligaciones de las personas físicas a quienes se atribuye la titularidad de sus funciones.

Esos titulares no se confunden con el órgano mismo cuyas funciones desarrollan.

El Estado y el titular de sus órganos constituyen, ellos sí, personalidades separadas entre las cuales puede existir una pluralidad de relaciones jurídicas.

De la separación entre órgano y titular se sigue la consecuencia de que el titular tenga un conjunto de derechos y deberes como persona física que se

derivan de su función, que le pertenece a él mismo y no al órgano del que es titular.

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

Esta coordinación y unificación se obtiene por medio de dos instituciones: la competencia y la jerarquía.

La competencia es la esfera particular de atribuciones que corresponde a cada órgano.

El orden jurídico se encarga de delimitar las respectivas esferas de competencia de los órganos, distribuyéndola de acuerdo con los diversos criterios de clasificación.

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

Competencia por materia, de acuerdo con el contenido específico de las funciones que se le atribuyan. Y competencia por grado, correspondiente a la posición escalonada del ordenamiento jerárquico de los órganos con objeto de unificar y coordinar su actividad.

Se ha comentado, que para un recto funcionamiento de los órganos del Estado es preciso que su actividad, se coordinara y ordenara en atención a dos principios; la competencia y la jerarquía.

Se indicó lo que se entiende por competencia y ahora vamos a entrar el análisis del segundo de los elementos coordinados y ordenados que hemos anotado: la jerarquía o principio jerárquico.

“Esa jerarquía se entiende como el ordenamiento por grados de varios órganos diferentes de acuerdo con sus competencias, específicas, subordinados los unos de los otros con objeto de coordinar su actividad en vista del fin unitario del Estado, disciplinándose así los poderes y los deberes.”<sup>9</sup>

El hecho de que el poder se manifieste en forma gradual, escalonada, tiene la misma explicación y justificación que ese elemento del Estado, que es el poder, su necesidad deriva de la existencia dentro del Estado de una voluntad que manda y de otras voluntades que deben obedecer, para lograr que ambas voluntades ordenen y obedezcan, en forma disciplinada, tomando siempre en cuenta que han de dirigirse hacia la realización del fin del Estado, supliendo las diferencias, corrigiendo los errores y dirimiendo las controversias.

Por ello puede decirse que la jerarquía es la sumisión de una voluntad a otra voluntad.

No se concibe un Estado sin jerarquía, ni esta sin obediencia. La jerarquía significa la obediencia de una autoridad respecto de otra de grado superior. Por encima de todas está la autoridad suprema; luego otras autoridades, que tienen que obedecer a las superiores, con una esfera de competencia más limitada.

La jerarquía implica la existencia de un vínculo que ligue en forma escalonada a los órganos del Estado, estableciendo la obediencia de los órganos

---

<sup>9</sup> *Ibidem*. P. 378.



inferiores respecto a los órganos superiores, que hacen valer la supremacía por medio de órdenes y por medio de la vigilancia de la autoridad, de los órganos inferiores.

De este modo la jerarquía cumple su papel de coordinadora y ordenadora de la actividad de los órganos estatales.

### **1.5 .- LA FUNCION DEL ESTADO.**

Para que el hombre cumpla con los fines políticos de la persona y de la colectividad, es primordial aceptar el carácter del Estado y sus fines. Contrariamente a Kelsen, quien sostiene el rasgo secundario de lo ordenado, se piensa, que según sean los conceptos del Estado que imperen en un tiempo y espacio, así serán los fines políticos creadores de la organización estatal dan el concepto de este Estado. De su naturaleza y ser. Los caracteres coactivos del derecho, y los impositivos de la potestad estatal que imponen la conducta pactada y consecuencia son medios. Nunca fines ni esencias. Las esencias y categorías conceptuales del Estado y del derecho hay que hallarlas en los contenidos de estas instituciones.

Por sus fines, la organización política del hombre es una obra de normas técnicas previstas para un resultado, armónico y equilibrado. Hay pues una estética política también del Estado, por sus medios que han hecho posible la civilización, en la naturaleza el sentimiento de lo bello y la emoción metafísica, sólo existen en el hombre.

Puede hablarse de que las cosas tengan fines, objetivos, funciones y consecuencias. Ambas cuando son políticas dan forma al ser del estado que lo generan.

Los fines del Estado, aunque proceden en primera instancia del irracional instinto del hombre por supervivir, se racionalizan en el derecho positivo de la organización política. El Estado institucionaliza con el poder, el orden y la paz. Y así el fin de la obediencia, implica la protección. Así, el fin del Estado es su función social. Ni el Estado ni la sociedad se “proponen” fines, tienen funciones que los hombres, gobernantes y gobernados cumplen.

“La función del Estado consiste pues, en la organización de activación de auto normas de la cooperación social - territorial, fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común que armonice todas las oposiciones de interés dentro de una zona geográfica, la cuál en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de denominación de naturaleza semejante.”<sup>10</sup>

La función del sentido de Estado, se encuentra inicialmente en la voluntad de la decisión humana para formar la sociedad política. Y así mismo para estructurarla de acuerdo con los fines básicos del grupo gregario, libertad, bien común, solidaridad, orden, paz, seguridad en sus ramas variadas, respecto a los derechos ajenos, (propiedad posesiones), cooperación etc.

Los fines políticos que el Estado encauza presentan una gran variedad de temática, podemos establecer dos grupos básicos: los materiales y los idealistas. En aquellos destacan los valores económicos. En estos, los éticos, religiosos e idealistas.

---

<sup>10</sup> Arnaíz Amigo Aurora, Estructura del Estado, 3ra. edición, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, P. 175.

Hay además los valores "non", aquellos que son específicos, de la comunidad política, y del hombre inmerso en ella, para que ambos sobrevivan, son comodines de contenido inmanente, ya que en sí mismos no expresan axiología. Por ejemplo, la necesidad de coexistir expresa el vitalismo de subsistir.

Los fines primordiales del Estado.

El fin del Estado, tal como los he presentado, se resuelve en los objetivos que persiguen el individuo y la comunidad política, a través de su organización, en cuestión intrínseca a la temática estatal y política. Un elemento Sine Qua Non, a diferencia del estudio del origen de las organizaciones políticas de un presente o de un pasado, investigación propia de la historia política, pero el estudio del fin del Estado, de sus objetivos es, con el de la soberanía, uno de los temas básicos de la teoría política.

En el Estado los hombres se proponen fines los cuales condicionan los medios idóneos para lograrlos. El Estado es uno de estos medios el más elevado que corresponde a la necesidad imperiosa del hombre que ha de vivir en sociedad para poder subsistir. El Estado tiene una estructura directamente relacionada, con sus fines, actualizada en los órganos del Estado.

Los órganos con sus funciones se relacionan con la estructura social y los fines del Estado.

Por lo tanto, el Estado tiene un fin en sí mismo, o fin objetivo, el cuál depende de los fines subjetivos de los individuos de un Estado, pero no basta con que los hombres quieran la existencia del Estado. Han de acondicionar el que hacer político a este logro. Existe un consentimiento político, táctica y continuamente renovado del hombre político hacia su derecho.

## **1.6. FUNCION ADMINISTRATIVA.**

La función administrativa se realiza bajo un orden jurídico, y en cumplimiento a una función de ejecución de las leyes, pues la ejecución presupone la ley que va ejecutarse, e implica que el estado actúa conforme a la norma legislativa y con un efecto concreto e individualizado.

De lo anterior se colige que la función administrativa es aquella que el estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **TEORIA DEL MUNICIPIO.**

#### **2.1. EL MUNICIPIO DENTRO DEL SISTEMA FEDERAL.**

El fortalecimiento del Federalismo es, desde mi reflexión, el punto de llegada de todos los esfuerzos descentralizadores y democratizadores. En este sentido, el municipio es el ente que debe de ser receptor de una gama de facultades que el centralismo y el presidencialismo le han arrebatado. Hay razones suficientes para pensar que el Estado Mexicano tiene la voluntad política de iniciar el proceso mencionado, pues el riesgo de la ingobernabilidad está presente.

Para tener una mejor opinión respecto al Federalismo dentro del sistema Municipal, es pertinente hacer algunas precisiones de ciertos conceptos que comúnmente se asocian a la discusión acerca del mismo.

##### *1) Presidencialismo y Centralismo.*

Estos dos conceptos se han confundido durante más de setenta años, sin embargo son dos males diferentes: <sup>1</sup>

- El presidencialismo es darle preponderancia al titular del poder Ejecutivo, por encima de los otros dos poderes, el Legislativo y el Judicial. Esta anomalía se ha perpetuado y consolidado a través de toda la historia post revolucionaria en México.
- El centralismo es concentrar excesivamente las facultades del poder central, disminuyendo el de las entidades federativas.

---

<sup>1</sup> Arteaga Nava Elisur. Derecho Constitucional. 2ª edición, Ed. Oxford, México, pp. 915 y 935.

- En México, desde la fundación del partido en el poder fundamentalmente se ha fortalecido tanto el presidencialismo como el centralismo, debilitando al federalismo.

### *2) Federalismo y Presidencialismo.*

Un verdadero Federalismo no puede ser presidencialista porque su esencia misma es la división de poderes: la división horizontal que es saludable porque evita que un poder se corrompa, atendiendo exclusivamente las funciones para las que fueron creados.

### *3) Federalismo y Centralismo.*

El Federalismo no se completa con la división de poderes exclusivamente: se requiere de una redistribución de funciones entre los órdenes de gobierno (federación, estado y municipio) en lo que conocemos como la división vertical y de la que tanto se admiraba. La teoría de Montesquieu es partidario de la preservación de la libertad mediante la configuración de un sistema de poderes para tal efecto. Pero también puso énfasis en la división vertical (y no sólo en la división horizontal), es decir, su preocupación más profunda fue la problemática de la centralización-descentralización del Estado.

Por lo anterior, Díaz Pérez Duarte afirma que las funciones que desempeña la federación, deben de revisarse bajo el criterio de la subsidiariedad, es decir, que el ente superior, no haga lo que puede hacer el ente inferior.

Y si debe el gobierno federal fortalecer sus estructuras políticas, administrativas y económicas para solucionar los problemas fundamentales de nuestras regiones y municipios, la respuesta es definitivamente no. Al contrario ese poder sin límites debe ser reducido y difundido en toda la estructura social.

El aspecto más relevante de la descentralización en México, ha sido que se ha incrementado la eficiencia administrativa federal con una mayor presencia en las entidades federativas y municipios o regiones, mejorándose, en cierta forma, los canales de comunicación en los dos sentidos para una mejor toma de decisiones. Pero desde el punto de vista político y por el manejo presidencial que hay de este mecanismo, es por lo que no puede ser una opción viable de democratización a nivel local, ni puede ser la alternativa para el desarrollo municipal.

Con la descentralización hasta ahora puesta en marcha la federación ha incrementado su capacidad de intervención en las economías locales, pero de lo que se trata es de trasladar recursos a los estados y municipios para que tengan un manejo autónomo de los mismos, como lo apuntamos líneas arriba.

Otro aspecto más de esta descentralización habitual es que ha incrementado los poderes federales por el incremento de sus burocracias (delegaciones, representantes, etc.) que han cumplido, entre otras, la función de verdaderos agentes de información para la federación.

## **PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DENTRO DEL SISTEMA FEDERAL:<sup>2</sup>**

- Descentralización política y administrativa en tres ordenes: la Unión, los Estados miembros y los Municipios.
- Derecho otorgado a cada Municipio de elaborar su ley orgánica, ejercitando el poder constituyente local.
- Extensión del derecho de autonomía municipal, por medios constitucionales.
- Incompetencia de los Estados miembros para elaborar leyes orgánicas de los municipios.
- Derecho de los Municipios para abogar por medio de sus representantes políticos por medidas necesarias para asegurar la efectiva autonomía municipal.

### **2.2. EL MUNICIPIO COMO ÓRGANO POLÍTICO DEL ESTADO.**

El municipio como órgano político del Estado, consiste en el reconocimiento pleno por el orden jurídico constitucional, ubicándolo en un lugar determinado dentro de la organización política y administrativa, puesto que esta última se aplica al municipio como órgano político pues se organiza, funciona y opera mediante normas jurídico administrativas, que a su vez regula la prestación de servicios municipales.

Es importante señalar que la estructura político administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, puede ser observado como objeto de conocimientos con existencia material, es

---

<sup>2</sup> Rendón Huerta Teresita. Derecho Municipal. 2ª edición, Edit. Porrúa, pp. 193 y 196.



decir, que comprende a sus tres elementos importantes los cuales son los siguientes:<sup>3</sup>

- 1) La Población.
- 2) Gobierno.
- 3) Territorio.

***En razón de las características del aspecto político del municipio encontré los siguientes elementos:***<sup>4</sup>

- Forma de Gobierno.
- Proceso electoral.
- Afectación de los Ayuntamientos, ya sea por desaparición o suspensión.
- Revocación de los miembros del ayuntamiento, y en general los demás casos en que regula la autoridad política del municipio.
- Regulación de las finanzas del municipio, es decir, de aquellas que hace referencia la ley de hacienda municipal, presupuestos aprobados por los ayuntamientos, lo cual lo traslado en ingresos y egresos del municipio.
- Regulación de prestación de servicios públicos a cargo del municipio y de las medidas o acciones referidas al ejercicio de su gobierno y policías municipales.

## **FINALIDAD DEL MUNICIPIO COMO ORGANO POLITICO DEL ESTADO.**

Satisfacer las necesidades de servicios públicos municipales, impulsando el desarrollo económico, social y cultural de la población, gobernando con apego a la legalidad y administrando los recursos de manera responsable.

---

<sup>3</sup> *Ibidem.*, pp.197 y 205.

<sup>4</sup> *Ibidem.*, pp. 216 y 227.

Constituir un Gobierno comprometido, congruente, honesto, confiable y al servicio de la población; que garantice vivir con libertad, respeto y paz, para que todos juntos, alcancemos mejores niveles de vida, acrecentando los recursos naturales y preservando nuestra identidad.

## **ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN POLITICA DEL MUNICIPIO.**

- **PRESIDENCIA.** Consiste en ofrecer a la ciudadanía la atención a sus demandas de los servicios públicos que presta el municipio, en tiempo y forma, así como ofrecer una administración eficiente y comprometida con sus ciudadanos.
- **REGIDORES.** Son los integrantes del Ayuntamiento, por el cual realizan sus atribuciones fundamentales en el seno de este cuerpo colegiado.
- **DEPARTAMENTOS.** Consiste en aquellos que componen la administración pública de nuestro municipio, en cada una de ellas se encuentra información pertinente a sus actividades.
- **PROGRAMAS.** El Gobierno se encuentra comprometido con la ciudadanía, por lo cual se lleva acabo diversos programas de las áreas que forman nuestra organización.
- **REGLAMENTOS MUNICIPALES.** Es el conjunto de normas jurídico administrativas municipales que tienen como finalidad aplicarse para mantener la correcta administración y así cumplir eficientemente con la finalidad que persigue el municipio.
- **COPLADEM.** El análisis de la organización municipal y servicio a la comunidad, nos ha hecho saber que solo se puede tener un desarrollo continuo, sujetado de la sociedad y sus organismos estructurales.

## **2.3. GOBIERNO MUNICIPAL.**

Es una de las modalidades que se asume para gobernar al municipio, es decir, dirige y administra los recursos existentes del Estado.

### **Distinción entre los tipos de Municipios y las modalidades del gobierno Municipal.**

No es lo mismo referirme a los tipos de municipio que a los tipos o modalidades del gobierno municipal; en los primeros se alude al municipio en sí como persona jurídica colectiva, en el segundo se hace referencia solo a uno de sus elementos.

En la teoría política se marca la diferencia entre las formas de Estado y las formas de gobierno, de ello se desprende que el gobierno municipal se encuentra formado por cuatro elementos: humano, físico, formal y teológico.

Esto se traduce en que las formas de gobierno municipal, no son más que las variantes del elemento formal.

La forma del gobierno municipal que los municipios de nuestro país asumen, son la del gobierno por presidente y el ayuntamiento.

**El Gobierno Municipal.** Consiste en la realización de la función pública municipal fundamentalmente a través de dos órganos: unipersonal, ejecutor y directivo, llamado presidente municipal, y otro colegiado, deliberante, preponderadamente normativo, denominado ayuntamiento.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ibidem., pp. 137 y 145.

## **2.4. EL MUNICIPIO Y LAS FORMAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

La Constitución de la República atribuye al Municipio capacidad política y administrativa, esto es, de gobierno y de administración.

En este orden de ideas, el Municipio por conducto de su ayuntamiento tendrá a su cargo la dirección de todo tipo de actividades que la ley autoriza, con el fin de lograr que la población a su cargo tenga elementos necesarios para una vida digna dentro de un marco de respeto y seguridad.

### **· LAS PRINCIPALES FORMAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SON:<sup>6</sup>**

- A) Actividades en torno a la organización interna.
- B) Actividades tendientes a la prestación adecuada de servicios públicos que le correspondan, de acuerdo a la ley.
- C) Actividades de carácter fiscal, propias de su hacienda.
- D) Actividades de su función de policía.
- E) Actividades tendientes a fomentar la solidaridad, cooperación y unión de la ciudadanía Municipal.
- F) En general, todo tipo de actividades que regule, cuya finalidad sea racional aprovechamiento de los recursos humanos y materiales con los que cuenta, para lograr el bienestar y la seguridad de sus pobladores.

### **LAS FUNCIONES Y SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.**

- La función pública es lo abstracto y lo general. Toda acción o prestación realizada pública activa, directa o indirectamente, para la

---

<sup>6</sup> Quintana Roldan Carlos. Derecho Municipal. 4ª edición, Edit. Porrúa, México, pp.407 y 428.

satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurada esa acción o prestación por el poder de la policía.

- La administración pública es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e

igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o los particulares "mediante concesión".<sup>7</sup>

- Es el servicio público una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.

- La labor de carácter técnica que la administración pública realiza por medio de sus órganos centrales o descentralizados.

- El servicio público es solo una parte de la administración del Estado, que se caracteriza como actividad creada con el fin de dar satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial al derecho público.

## **2.5 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL EN SU ARTÍCULO 115.**

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división

---

<sup>7</sup> *Ibidem.*, pp. 432 y 437

territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:<sup>8</sup>

I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas, y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no

---

<sup>8</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3ª edición, Editorial Esfinge, México, 2004, pp. 102 y 108.

procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones



oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

## **2.6.- AUTONOMÍA MUNICIPAL**

El municipio es el primer eslabón de la cadena del Estado y por ello tiene contacto más directo con la gente. Posibilitar su autonomía es posibilitar su autodeterminación, lo que significa que las decisiones o las normas sean provocadas y alimentadas por la comunidad que van a regir. La autonomía permite canalizar de manera positiva importantes energías sociales, promoviendo el pluralismo, desde el instante en que un grupo humano necesariamente debe unirse para dar autónomamente respuestas a sus necesidades.

Las bases estructurales del Municipio en nuestro país, se encuentran contenidas en el artículo 115 de la Ley Suprema de la Unión. Dicho precepto en su texto jamás utiliza el término de autonomía, sin embargo, habla del Municipio libre, que enfocado desde una perspectiva de nuestra historia, contiene precisamente el sentido que la doctrina le atribuye al concepto de autonomía.

En sentido moderno, defino a la autonomía municipal como:

El derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de

convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.

## **LA CLASIFICACION DE LA AUTONOMIA.<sup>9</sup>**

**a) Autonomía Municipal:** Consiste en la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.

**b) Autonomía administrativa:** Es la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía; y organización interna, sin la intervención de otras autoridades, contando el Municipio.

**c) Autonomía financiera;** Consiste en la capacidad del Municipio para contar con sus recursos financieros derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y libre disposición de su hacienda.

## **2.7. LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL.**

Las funciones encomendadas a las administraciones públicas por la constitución y el resto del ordenamiento jurídico pueden llevarse a cabo de muchas y variadas formas, perfectamente compatibles entre sí.

De acuerdo con la naturaleza o carácter de la actividad administrativa, se puede clasificar ésta como:<sup>10</sup>

- Actividad de policía o de limitación, relativa o absolutamente, del ejercicio de derechos subjetivos, intereses legítimos o intereses simples por razones de interés general.
- Actividad de fomento o estimulante, por la cual las administraciones ofrecen estímulos positivos (ayudas, premios, etc.) a los ciudadanos y empresas que satisfacen, voluntariamente, determinados fines establecidos previamente en atención al interés general.
- Actividad de prestación o de servicio público, por la cual las Administraciones prestan determinadas actividades o servicios a los ciudadanos que se consideran indispensables o esenciales para la comunidad.
- Actividad económica (comercial e industrial) directa, por la cual las Administraciones ejercen y prestan directamente actividades comerciales o industriales.

## **PRINCIPIOS.**

El principio de igualdad trae causa, en virtud del cual, puede decirse que supone la prohibición de medidas discriminatorias, pues a igualdad de supuestos corresponde el mismo tratamiento jurídico.

El principio de congruencia exige que la medida adoptada sea proporcional o congruente con el fin que legitima o justifica la intervención.

Por su parte, el principio de respeto a la libertad individual, que hoy cobra mayor entidad a la luz de los preceptos constitucionales, supone la prioridad, en cualquier caso, de la intervención menos restrictiva para la libertad individual.

---

<sup>9</sup> Quintana Roldán, Op. Cit. pp. 193 y 199.

<sup>10</sup> Ibidem, pp. 66 y 69.

Las competencias y funciones atribuidas a las Entidades Locales habilitan a éstas para intervenir en uno o varios ámbitos materiales determinados, utilizando, en general, las formas o medios de acción ya señalados.

Las Corporaciones locales para intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

- Ordenanzas y bandos.
- Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo.
- Ordenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.

### **Ordenanzas y bandos**

Las Entidades Locales son titulares de un poder normativo general con efectos sobre cuantas personas se encuentren en su término municipal; este es el significado inicial de autonomía: capacidad de auto normarse. Sin embargo, las normas locales tienen naturaleza reglamentaria, al no disponer de potestad legislativa; por lo cual quedan sujetas tanto al principio de competencia (según las propias de la Entidad) como al de jerarquía (sujeción a las leyes).

Las normas reglamentarias de las Entidades Locales se denominan Ordenanzas, y son aprobadas por el pleno.

Por su parte, el Alcalde puede dictar Bandos, que sirven de recordatorio a los vecinos de la vigencia de determinadas normas o los lugares de su aplicación.

## **Licencias**

Las licencias constituyen actos administrativos mediante los cuales la Administración autoriza una actividad privada o encauza el ejercicio de esa actividad. Se integran en la actividad administrativa de policía, como instrumento más típico.

- Aunque esta técnica ha sufrido cambios en el tiempo, su naturaleza jurídica más genuina la hace concebir como una remoción de límites para el ejercicio de derechos particulares. Es decir, algunos derechos necesitan, para ser ejercidos en plenitud y válidamente, el permiso de la Administración Pública correspondiente.

## **Ordenes individuales**

Los municipios, en ejercicio de sus competencias, pueden dar órdenes individuales, constitutivas de un mandato para la ejecución de un acto o su prohibición. Suelen ser habituales en el ámbito de la policía administrativa (así, en materia de urbanismo en particular en relación a edificios en ruina o actividades clasificadas).

## **Las medidas de fomento, en especial las subvenciones**

Junto a técnicas de intervención directa, las administraciones públicas utilizan otra vía, no directa pero sí ejecutiva, por la que éstas inciden en el comportamiento de los ciudadanos.

Esta vía de actuación es la técnica de fomento, mediante la cual las administraciones ofrecen estímulos positivos a los ciudadanos y empresas que satisfacen determinados fines fijados previamente en atención al interés general. Sobresale, así, en esta técnica, la idea de colaboración frente a la

de imposición, por cuanto se trata de medidas que ofrecen los poderes públicos a fin de conseguir determinados objetivos, decidiendo libremente el particular si opta o no por la consecución de éstos. La misión de los poderes públicos es, aquí, no realizar la actividad, sino impulsar a la iniciativa privada para que sea ella quien la realice. Al incidir sobre los derechos de los particulares, deben tener cobertura legal.

**Las medidas de fomento pueden agruparse así: <sup>11</sup>**

- **Honoríficas.** Imponen el otorgamiento de títulos nobiliarios, condecoraciones o menciones especiales a particulares. Tienen, hoy, un carácter secundario, pues su finalidad de encumbramiento social no es tan importante.

- **Jurídicas.** Se reconocen a los particulares situaciones de privilegio jurídico (por ejemplo, el beneficiario en la expropiación forzosa).

- **Económicas.** Son las más importantes. Consisten bien en la entrega directa de una determinada cantidad de dinero, bien en la dispensa de un pago obligatorio o bien en la concesión de un beneficio de contenido patrimonial.

**Pueden destacarse las siguientes características de los donativos:<sup>12</sup>**

- **Conforme al principio de igualdad.**- se exige la transparencia en su otorgamiento, a fin de conseguir la oportuna concurrencia de todos los interesados.

- **Discrecionales.**- La Administración puede establecerlas o no, en función de múltiples variables.

- **Patrimoniales.**- Se atribuye a los particulares, básicamente, dinero; suponiendo un enriquecimiento para ellos, los beneficiarios.

---

<sup>11</sup> Arteaga Nava, Op. Cit. pp. 717 y 821.

<sup>12</sup> Ibidem, pp. 824 y 839.

- **Gratuitas.**- Tienen carácter no devolutivo; se otorgan a fondo perdido.

- **Finalistas.**- Se efectúan al fin que la Administración pretende, debiendo ser destinadas obligatoriamente al mismo por el beneficiario. No excederán, en ningún caso, del 50 % del costo de la actividad a que se apliquen.

### **Prestación de Servicios.**

Si importantes son los anteriores medios de intervención local en la actividad privada, la trascendencia de la actividad de servicio público está claramente determinada.

Para las normas locales, la idea del servicio público siempre ha estado ligada a la de los fines o competencias municipales. Muestra expresiva de esta afirmación es el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales, para el que se consideraban servicios municipales cuantos tiendan a satisfacer la necesidad del vecindario, relativos a circulación dentro del término municipal, higiene, seguridad, abastos, interés social, beneficencia, enseñanza, comodidad y ornato de la población y demás de índole comunal. Con más precisión, la actual Ley define a los servicios públicos locales como aquellos que tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de los entes locales.

**En el ámbito municipal**, ya lo sabemos, la gama es dilatada, por ser dilatada también la esfera de acción de los municipios, ya que éstos pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal e incluso realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación,



cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente.

Ahora bien, los servicios públicos no pueden concebirse de una forma estática pues se van ampliando con el paso del tiempo a aquellas actividades económicas que adquieren, como consecuencia de transformaciones técnicas, sociales o económicas, tal condición. Cuál es el momento en el que una actividad pasa de ser puramente privada a constituir un servicio público es algo que nos marca el ritmo del progreso y el avance de la sensibilidad social en forma de pasos graduales. La Ley se limitará a recogerlos.

### **Las potestades de la Administración Local en relación con sus servicios.**

Las corporaciones locales tienen plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia.

En cuanto a la primera, es decir, la **constitución o creación** del servicio, la legislación local conserva, de un lado, los instrumentos existentes como servicios mínimos a prestar y, de otro, configurando como un auténtico derecho de los vecinos exigir el establecimiento del correspondiente servicio público, cuando constituya una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Una vez creado el servicio, la admisión al mismo se hace de acuerdo con su propia reglamentación que, en todo caso, deberá respetar la igualdad de los afectados.

Otra cosa es la **organización** del servicio. Una vez creado o constituido éste, su organización es decidida por la corporación en uso de amplias

facultades, limitada tan sólo por alguna regla como la que excluye los servicios que impliquen ejercicio de autoridad de la gestión indirecta.

La **modificación** de la prestación del servicio habrá de hacerse, según el procedimiento seguido para la organización y respetando los derechos de los particulares que hayan sido implicados en la gestión del servicio. Ello

quiere decir que la modificación de la reserva de un servicio habrá de ser declarada por una ley; la que afecte a los términos de su concreta gestión, incluido el abandono del régimen de monopolio, por un específico acto administrativo contrario.

La **supresión** del servicio será imposible en los supuestos de aquellos servicios mínimos obligatorios, aunque nada impide la transformación de su concreto modo de gestión.

Resta por indicar que un parámetro general que condiciona la libertad de las corporaciones locales viene constituido por el mandato de evitar la duplicidad de servicios prestados por otros organismos públicos, reforzado en la actualidad por los deberes de colaboración y coordinación entre administraciones públicas que, como mandato a la local.

## **2.8. ÓRGANOS DEL MUNICIPIO.**

Los órganos del Municipio estará integrado por:<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Fernández Ruiz Jorge. Régimen Jurídico Municipal en México. 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pp. 113 y 132.

- o Presidente Municipal. Quién será el representante político y responsable directo de la administración pública Municipal, encargado de velar por la correcta ejecución del ayuntamiento.

- o Los Síndicos. Son representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal.

- o El cuerpo de regidores que colegiada y conjuntamente forman el cuerpo orgánico.

- o Los habitantes del Municipio, al respecto se plantea lo siguiente:

- a) Si el Municipio tiene más de cien mil habitantes, pero menos de trescientos mil, el ayuntamiento se integrará con un número de hasta once regidores.

- b) Si el Municipio tiene más de ciento cincuenta mil habitantes y menos de los señalados en el inciso anterior, el ayuntamiento se integrará con un número de nueve regidores.

- c) En el Municipio que tenga quince mil habitantes y menos del señalado en el inciso anterior, el ayuntamiento se integrará con un número de cinco regidores elegido por el principio de representación proporcional.

- d) En los Municipios que tengan menos de quince mil habitantes, el ayuntamiento se integrará por cinco regidores elegidos por el principio de representación proporcional.

### **2.8.1. EL AYUNTAMIENTO.**

Su concepto. Es el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado

por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado.<sup>14</sup>

Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, indicando su periodo, el primero en enero del año siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán al treinta y uno de diciembre del año de las elecciones para su renovación.

### **FACULTADES Y FUNCIONES POLÍTICAS.**

- Representar a la corporación municipal.
- Conducir y dirigir las actividades municipales dentro del orden legal.
- Velar que se cumplan los intereses de la ciudadanía.
- Dictar las disposiciones necesarias para garantizar el orden y la seguridad de la municipalidad.
- Presidir ceremonias cívicas y sociales que señale el calendario oficial.
- Nombrar al secretario, tesorero y demás funcionarios de la administración pública.
- Nombrar a los delegados o agentes municipales, o, en su caso, convocar a su elección cuando la ley establezca dicho procedimiento.
- Celebrar convenios con las autoridades estatales y federales, siguiendo los mecanismos que autoricen las leyes.
- Proponer los cambios a la división territorial del Municipio.
- Intervenir, en los términos que las leyes establezcan en el procedimiento de expropiación de bienes privados, cuando así lo haga necesario alguna causa de utilidad pública para la municipalidad.

---

<sup>14</sup> Quintana Roldán, Op. Cit. pp. 205 y 210.

- Auxiliar a las autoridades federales en la aplicación de diversas leyes que así lo especifiquen, como: asentamientos humanos; protección al ambiente y ecología; armas de fuego; caza y pesca; servicio militar; asuntos religiosos y culto público.

- Presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto del presidente Municipal y el Síndico, las controversias constitucionales que en los términos del artículo 105 de la Carta Magna se registrarán para hacer autonomía municipal y los derechos privados de ésta.

- Rendir a la Ciudadanía, por conducto del presidente, informe de la gestión del ayuntamiento en los plazos y términos que indiquen los ordenamientos legales.

- En general, actuar como órgano colegiado titular del gobierno del municipio, en todos aquellos asuntos en que la ley otorgue la competencia.

- De tipo jurisdiccional, por ejemplo, en el caso de los Estados que otorgan a jueces municipales facultades para resolver asuntos de cuantía menor.

## **2.8.2. ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.**

El principal órgano del municipio y su representante es el ayuntamiento, el colegiado que a su cargo tiene el desempeño de la función administrativa, conforme a la distribución de competencias que hace la Constitución de la República. El ayuntamiento, no depende jerárquicamente del gobernador ni de algún funcionario federal.

Este ayuntamiento es de elección popular directa y reside en la cabecera de la municipalidad, se integra, por presidente, regidores, ediles y síndicos,

electos por los principios de elección popular directa, de mayoría relativa y de representación proporcional, y todos ellos integran el Cabildo; como precedentemente mencione.

Podría decir, que la estructura conforme a la cual se halla constituido el Estado Federal Mexicano responde en total coincidencia, con la problemática y las necesidades surgidas de la vida social de nuestro pueblo. El municipio tiene una gran importancia, como la estructura gubernamental más cercana a la ciudadanía para la solución de sus necesidades y exigencias. Luego, el artículo 39 de nuestra carta fundamental, reconoce que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien, en nuestra opinión delega dicha soberanía para la protección de sus intereses, en forma de mandato en sus representantes gubernamentales (el pueblo es el mandante, el gobierno es el mandatario) y no como se cree generalmente, que el pueblo debe obedecer lo que el mandatario decida.

De tal manera el Municipio es constitucionalmente libre pero no soberano, y no se le otorga autonomía expresa, sino que se le da implícitamente mediante facultades otorgadas por el pacto federal entre entidades, pero de manera muy restringida y excluida de la realidad social.

### **2.8.3. ESTRUCTURA ORGANICA MUNICIPAL.**

#### **ESTRUCTURA MUNICIPAL.**

La estructura Municipal se encuentra de constituido de la manera siguiente:<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Arteaga Nava, Op. Cit. pp. 99 y 105.

**Concejo Municipal.** Es el órgano máximo de la municipalidad y esta constituido por el alcalde y los regidores, estos ejercen funciones normativas, administrativas y fiscalizadoras.

**Funciones del Concejo.** Autorizar los programas de obras y servicios, aprobar mediante acuerdo de concejo la creación de empresas municipales para la prestación de los servicios públicos de la localidad, aprobar el presupuesto, el balance, cesar a los directores municipales por acuerdo de la mayoría del número legal de sus miembros declarar la vacancia de los cargos de: alcalde y de regidores, aprobar empréstitos internos y externos, etc.

**Alcalde.** Es el representante legal de la Municipalidad, maneja el aparato administrativo hace cumplir las normas emanadas por el concejo, reglamentando las ordenanzas, poniendo en práctica los planes de desarrollo local, controlando la recaudación de ingresos nombrando y removiendo al personal administrativo y de servicios, convocando a licitaciones y concursos públicos también tramita las peticiones de los vecinos etc.

**Regidores.** Son los representantes que ejercen funciones normativas de control y fiscalización, proponen proyectos, acuerdos, ordenanzas y edictos, vigilan los actos de la administración municipal, integran comisiones permanentes ó especiales, promueven la participación de los vecinos en la discusión de los problemas y supervisión de los servicios municipales canalizando sus aportes y sugerencias.

#### **2.8.4. LEYES REGLAMENTARIAS:<sup>16</sup>**

- Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado Guanajuato.

---

<sup>16</sup> Ibidem., pp. 543 y 588.

- Bando de Policía y Gobierno.
- Reglamento interno de Gobierno y de la Administración Pública Municipal.
- Reglamento de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración, Enajenación de Bienes Muebles y Obra Pública.
- Reglamento de Comercio y la Industria.
- Reglamento de desarrollo Urbano.
- Reglamento de Participación Ciudadana.
- Reglamento de Protección Ambiental.
- Reglamento Municipal de Protección Civil.
- Reglamento de Salud.
- Reglamento de Tránsito y Vialidad.
- Reglamento Interior del Consejo de Desarrollo Municipal.
- Reglamento Interior del Consejo Consultivo Ciudadano.
- Reglamento del Consejo de la crónica de la Ciudad.





## **CAPITULO TERCERO**

### **TEORIA DEL PROCESO.**

#### **3.1. DERECHO PROCESAL.**

##### **CONCEPTO:**

Esta rama del derecho regula el proceso destinado a solucionar los litigios de carácter general que afectan fundamentalmente a los particulares. Entre tales litigios podemos mencionar los concernientes al conjunto de procedimientos, entendidos éstos, como un conjunto de formas o maneras de actuar cuya finalidad es garantizar la legalidad del acto y no el simple cumplimiento de la forma.

Explicando lo anterior los actos recíprocamente coordinados entre si de acuerdo a las reglas preestablecidas conducen a la creación de una norma individual destinado a regir un determinado aspecto de la conducta de los litigantes, ajeno al órgano que ha requerido la intervención de este en un caso concreto, así como a quienes se ha requerido la intervención

##### **ELEMENTOS:<sup>1</sup>**

Subjetivo: Personas facultadas para iniciarlo, impulsarlo, extinguirlo y decidirlo.

**En los contenciosos.** Órgano Judicial.

---

<sup>1</sup> Gómez Lara Cipriano. Teoría General del Proceso. Editorial Porrúa, México, 1996, pp. 95 al 115.

- Partes (Actores quienes formulan las pretensiones y demandado a quien se le formulan dichas pretensiones).
- **En procesos voluntarios:** Peticionarios.
- **Auxiliares:** Del Órgano son los secretarios, de la parte son letrados.
- **Objetivo:** Pretensión o petición extracontenciosa.
- **Actividad:** Conjunto de actos que deben cumplir los sujetos procesales desde el comienzo del proceso hasta la decisión que le pone termino, adecuadas a lugar, tiempo y forma.

### ***LAS NORMAS JURIDICAS PROCESALES.***

Para empezar primero debemos de entender lo que es una norma jurídica, que es lo que comprende la ley, las manifestaciones del derecho a las que el legislador les atribuye esta calidad; en cuanto a la ley se le divide en dos formas; en sentido material, que toda norma Jurídica y en sentido formal que es toda disposición elaborada por el Poder Legislativo aunque no sea Norma Jurídica.

En cuanto a la definición de una norma jurídica procesal podemos decir que regula la relación procesal y su naturaleza de una ley, no debe deducirse del lugar en que aparece incluida; los objetos de una ley procesal son la formación de órganos jurisdiccionales y la regulación de las normas de actuación de la ley.

La clasificación de la norma procesal es en esta forma: la ley procesal en su sentido Formal que es el procedimiento, en su sentido material que es regular la capacidad de las partes y el sentido orgánico que atiende a la Constitución y a los órganos de jurisdicción.

- Las clases de interpretación son:<sup>2</sup>
- Jurisdiccional (juez).
- Doctrinal (estudio).
- Auténtica (legislador).
- Vulgar (todos los que no estudiaron derecho).

El fundamento de la norma jurídica procesal es la disposición o regla de derecho en el cual tiene por objeto el cumplir en cuanto a los actos de signos exteriores ya que las reglas procesales están contenidas en cuerpos legales de forma substantiva o material.

La forma de interpretar la ley se realiza por los órganos legislativos, por los tratadistas o por los órganos jurisdiccionales; en el cual su objeto es encontrar el verdadero sentido de la norma y el exacto alcance que debe atribuírsele; en cuanto a su integración es la actividad intelectual del juez encaminada a encontrar y aplicar la forma adecuada para cubrir una forma de la ley ante la obligación rigurosa de decir un caso concreto y determinado.

El Juez esta obligado a responder a la persona por lo tanto es la integración de la norma, es la obligación para dar solución a todos los casos presentados a su competencia.

La eficacia de la ley procesal en el tiempo, suprimidos por la ley algunos modos de actuación de la ley sustancial o algunos medios de actuarla, desaparece el problema jurídico de pedir su aplicación; he aquí donde se aplica el principio de retroactividad en el cual nos dice que la ley no debe

---

<sup>2</sup> *Ibidem.*, pp. 87 y 115.

aplicarse retroactivamente en perjuicio; pero es lícita la aplicación retroactiva en aquellos casos que a nadie perjudica.

### **3.2. LA JURISDICCION.**

#### **JURISDICCIÓN**

Etimológicamente la palabra jurisdicción, significa decir o declarar el derecho. La definición que podemos tener de Jurisdicción es: La potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir, es la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto; su instrumento específico es el poder judicial.

La jurisdicción hace referencia al poder del estado de impartir justicia por medio de los tribunales o de otros órganos, como las juntas de conciliación y arbitraje, en los asuntos que llegan a su conocimiento, pero este concepto es empírico y no penetra al fondo del problema científico.

La noción de jurisdicción ha provocado muchas controversias y dado lugar a diversas doctrinas.

En el derecho romano, la palabra jurisdicción significaba las facultades que ahora se atribuyen al poder legislativo y las que tienen los tribunales.

Bon Jean dice: "La etimología de la palabra jurisdicción permite dar a esta expresión un sentido muy amplio, que comprende el poder legislativo lo mismo que el poder judicial: en efecto, es reglamentar las relaciones sociales

de los ciudadanos, sea creando la regla, sea aplicándola.<sup>3</sup> “Cita diversos textos de Gayo para demostrar esto último.”

La Jurisdicción en el sentido más amplio, el poder de los magistrados relativos a las contiendas (jurisdicción contenciosa) o relaciones jurídicas (jurisdicción voluntaria), entre particulares, sea que este poder se manifieste por medio de edictos generales, sea que se limite a aplicar a los litigios que le son sometidos, las reglas anteriormente establecidas.

### **3.2.1. LA JURISDICCION ELEMENTOS Y CLASES.**

Los jurisconsultos clásicos enunciaban las siguientes clases de jurisdicción:<sup>4</sup>

- Contenciosa,
- Voluntaria,
- Eclesiástica,
- Secular,
- Judicial,
- Administrativa,
- Común u ordinaria,
- Especial o privilegiada,
- Forzosa o prorrogada,
- Delegada,
- Retenida,
- Acumulativa y Privativa,
- En primer grado y en segundo grado,
- Territorial,

---

<sup>3</sup> *Ibidem.*, pp.97 y 119.

<sup>4</sup> Arteaga Nava, *Op. Cit.* pp.156 y 177.

- Mercantil de marina,
- Militar, etc.

#### **ATENDIENDO AL GOBIERNO QUE LA EJERCEN:<sup>5</sup>**

- **Jurisdicción Judicial:** A cargo del poder judicial.
- **Jurisdicción Administrativa:** es la ejercida por el poder ejecutivo a través de diversos órganos facultados a tal fin. Así, por ejemplo, en nuestro país, tienen funciones jurisdiccionales ciertos funcionarios de la administración pública.
  - La misma función es ejercida en ciertos casos por los tribunales militares (jurisdicción militar); por el jefe de la policía (jurisdicción policial).
- **Jurisdicción Parlamentaria o Legislativa:** Es la que ejerce el parlamento en caso de juicio político (en nuestro país, esta función corresponde a la asamblea legislativa).

**Siendo el servicio de justicia función específica del Poder Judicial y correspondiendo a los otros poderes sólo como excepción, se distingue:<sup>6</sup>**

- **Jurisdicción Judicial u Ordinaria:** Es la ejercida por el poder judicial. Constituye la regla y a ella corresponde el conocimiento de todos aquellos litigios que no tengan establecida una jurisdicción especial.
- **Jurisdicciones especiales:** está a cargo de los otros poderes a través de diversos órganos. Tal es el caso de la jurisdicción administrativa, militar etc. Y en algunos países, la eclesiástica.

---

<sup>5</sup> *Ibidem.*, pp. 182 y 190.

<sup>6</sup> *Ibidem.*, pp. 192 y 193.

**Algunos autores, por razón de la fuente de donde surge, distinguen:<sup>7</sup>**

- Jurisdicción eclesiástica: nace de la divinidad, y
- Jurisdicción temporal o secular, que es la surgida de la ley del Estado.

Por lo tanto se habla de jurisdicción como la facultad que tiene una persona de administrar justicia (Jueces).

**Nuestro código habla de jurisdicción:<sup>8</sup>**

- Ordinaria,
- Privativa,
- Contenciosa,
- Voluntaria.

**Jurisdicción Ordinaria:**

Es aquella que ejercen todos los jueces, aunque a la vez estos pueden ejercer jurisdicción contenciosa la cual es la potestad de administrar justicia.

**Jurisdicción contenciosa:**

Es cuando se dirime un conflicto de un litigio, es decir se administra justicia para darle solución a dicho conflicto.

**Jurisdicción Voluntaria:**

Se contrapone a la contenciosa, declarando la existencia jurídica de un derecho preexistente.

---

<sup>7</sup> *Ibidem.*, pp. 194 y 198

<sup>8</sup> Gómez Lara., *Op. Cit.* pp. 115 y 137.



Ejemplo: Cuando no se le entrega parte de la herencia al heredero, se sigue las diligencias de declaratorias de heredero por parte del juez, es un derecho que ya existía o las diligencias de aceptación de herencia.

### **3.2.2. LA COMPETENCIA Y SUS CLASES.**

#### **La Competencia**

Es la potestad que tiene la persona que esta legalmente investida de administración de justicia en ciertos y determinados casos, no solo por ser juez, lo puede ejercer en cualquier caso, esto es el criterio de competencia.

Los criterios son cuatro:<sup>9</sup>

- Criterio por razón de materia
- Criterio por razón de territorio
- Criterio por la razón de la cuantía
- Criterio Funcional.

#### **División de clases de competencia.**

Se consideraba antiguamente dividida la competencia por razón de la materia, de calidad de las personas, y su capacidad y finalmente por el territorio. Sin embargo, la clasificación mas aceptada es la considerada como la competencia objetiva en cuanto al valor y la naturaleza de la causa; competencia territorial. Otras clasificaciones aunque tienen valor doctrinario, no se ajustan a la realidad, a una sistemática clasificación como la anteriormente mencionada.

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*, pp.127 y 135

## **Competencia objetiva, funcional y territorial.**

**La competencia objetiva** es la que se encuentra determinada por la materia o el asunto, como la cuantía, elementos determinantes. Así tenemos que para los asuntos civiles y comerciales en el país, son competentes los jueces especializados en lo civil así como para los asuntos penales lo serán los especializados en lo penal y para los asuntos laborales los que conocen de esta especialidad, ahora incorporadas por tal razón dentro del Poder Judicial totalmente unificado.

El criterio de cuantía es determinante para la competencia de un juzgado, pues mientras esta cuantía sea mínima, tendrá la competencia el juez menor o de paz, mientras que si pasa el límite señalado establecido por la ley, será competencia del juez de Primera Instancia. En nuestro ordenamiento procesal, se dan las reglas para determinar el valor del juicio, en ese caso de dificultad, contenidas en los nuevos reglamentos procesales.

**La competencia funcional**, corresponde a los organismos judiciales de diverso grado, basada en la distribución de las instancias entre varios tribunales, a cada uno de los cuales le corresponde una función; cada instancia o grado se halla legalmente facultado para conocer determinada clase de recursos (primera instancia, segunda instancia, Corte Suprema).

Sin embargo, puede ocurrir, por excepción, que originalmente puede iniciarse una controversia directamente en la instancia superior o suprema, justificado por cierta situación en el juzgado del estado.

Las disposiciones sobre competencia, son imperativas con lo que se quiere explicar que deben ser atacadas necesariamente; si un tribunal carece de competencia, debe inhibirse y los interesados en su caso están asistidos

del perfecto derecho de ejercer los recursos y acciones que creyeran convenientes.

Las normas pertinentes contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, fijan en nuestro país, los grados o instancias de los Juzgados de Primera Instancia, Tribunales Superiores y Corte Suprema.

**Competencia Territorial.** Se justifica por razones geográficas o de territorio en la que se encuentran distribuidos los juzgados y tribunales superiores de cualquier país; se refiere a esta clase de competencia únicamente a los organismos de primera instancia puesto que los tribunales superiores intervienen solo en razón de su función.

En nuestro país, se acepta como norma general que el domicilio del demandado es el componente para que se tramite legalmente un proceso civil o mercantil con nexos en cuanto al domicilio señalado en el Código Civil, salvo las excepciones que pueden darse en los nuevos cuerpos legales normativos.

Para los casos del fuero instrumental, o sea para la prestación de la obligación contractual o cuasi contractual, se sigue la misma norma de ser competente el juez del domicilio de la persona a la cual se demanda (domicilio del demandado), pero en nuestro país puede a elección demandar ante el juez del lugar señalado para el cumplimiento de la obligación; o ante el juez donde desempeña la administración, en las demandas sobre rendición y aprobación de cuentas.

**Siendo el principio de legalidad el determinante de la competencia, los criterios para fijar competencia son:<sup>10</sup>**

**Competencia por razón de materia.**

Surge como consecuencia de la complejidad y especialización de la vida social moderna, que entraña, a su vez, la necesidad de una división del trabajo jurisdiccional.

El órgano judicial puede ser mixto, y se entiende como mixto, aquel que conoce las cuestiones civiles y penales. Cuando el lugar crece y se desarrolla, la primera especialización que aparece es la de los jueces competentes en materia civil, por una parte, y la de los jueces competentes en materia penal. A partir de esto surgen una serie de especializaciones judiciales, que no son otra cosa que diversos ámbitos o esferas de competencia jurisdiccional, ámbitos o esferas que dependen de la aparición de nuevas ramas jurídicas.

**Competencia por razón de territorio.**

La razón de ser de este tipo de competencia es la circunscripción territorial del juez recogiendo el criterio subjetivo y objetivo. *En primer caso* tiene en consideración el domicilio de la persona o litigante demandado o por excepción demandante, como por ejemplo en procesos sobre prestaciones alimenticias. *En el segundo* el organismo jurisdiccional de la sala o tribunal como por ejemplo las salas de la corte suprema tienen competencia en toda la república, en tanto que una sala superior solo en el distrito judicial correspondiente y un juzgado de provincia tan solo en ella.

---

<sup>10</sup> *Ibidem.*, pp. 138 y 154.

Sin embargo de manera explícita me encauzo a decir que la competencia por territorio, implica una división geográfica del trabajo determinada por circunstancias y factores de tipo geográfico, demográfico, económico y social.

Finalmente dentro del criterio de la competencia territorial, tratándose de procesos no contenciosos, es juez competente el del lugar del domicilio de la persona que lo promueve o en cuyo interés se promueve salvo disposición legal o pacto en contrario.

### **Competencia por razón de cuantía.**

En todos los sistemas judiciales se han creado órganos para conocer de asuntos de poca monta, es decir, los pleitos entre vecinos o los litigios de mercado, que es característico de estos tribunales, que sus procedimientos no se someten a formalidades rígidas, ni a trámites dilatados y complicados.

Se procura que el proceso sea rápido, barato, y que, en muchos casos el juez actúe como amigable componedor y se comporte más como un juez de derecho. A estos tribunales se les llama de manera diferente: juzgados municipales, juzgados de paz, juzgados menores; sin embargo este tipo de litigios también se llevan acabo con la figura que tenemos denominada Justicia Alternativa.

El criterio de la cuantificación del asunto o conflicto de intereses para fijar la competencia, abarca de un lado de la cuantía propiamente dicha y de otro procedimiento en que se debe sustanciar el caso en concreto.

La cuantía también es factor de competencia en los procesos ejecutivos y el índice referencial esta referido a montos inferiores o superiores.

### **Competencia por razón de grado.**

Este criterio presupone los diversos escalones o instancias del proceso y trae aparejada la cuestión relativa a la división jerárquica de los órganos que desempeñan la función jurisdiccional. El tribunal de primera instancia no puede conocer asuntos de segunda y viceversa, el tribunal de segunda instancia no puede conocer de asuntos de primera instancia.

También nominado este criterio como competencia funcional se relaciona con el nivel o jerarquía de los organismos jurisdiccionales pues existen juzgados de primera instancia o especializados civiles; salas civiles o mixtas de las cortes superiores (segunda instancia) y las salas civiles de la Corte Suprema que con fines exclusivamente académicos llamamos tercera instancia que ejercen su función dentro del marco de las otras competencias.

Por lo general están considerados gradualmente y órganos superiores revisores y no originarios, pero para ciertos asuntos como el caso de las acciones contenciosas administrativas y responsabilidad civil (de índole indemnizatorio) son originarias.

### **Competencia por razón conexión.**

Tanto respecto de las pretensiones conexas por razón de litis consorcio o entre una principal y otras accesorias, se presentan los casos que el principio de legalidad deba normarse cual es el juez competente. El juez que debe conocer de los procesos a acumular también resulta de interés para analizar la competencia por razón de conexión.

En todos estos casos orientan los principios de economía procesal y unidad de criterio con la que deben resolverse los asuntos conexos.

Antes de ocuparnos de los cuestionamientos de la competencia, debemos señalar que el nuevo Código de procedimientos civiles no regula ya como factor de competencia el criterio del turno y las principales ciudades del país, se ve el funcionamiento de una mesa de partes única; se trata de una racionalización interna y los medios informáticos permiten así eliminar un régimen no compatible ahora con los cambios tecnológicos vigentes contemporáneos en la administración de justicia y al proceso civil.

### **Relación que existe entre jurisdicción y competencia.**

**Jurisdicción:** Decir o declarar algo. El todo de administrar justicia, poder genérico.

**Competencia:** Porción de la jurisdicción, modo o manera como se ejerce la jurisdicción. Facultad que tiene un juez para conocer un caso.

- No puede haber competencia sin jurisdicción.
- La jurisdicción y la competencia no son lo mismo, pero tampoco son contrarios por que la competencia es una parte fundamental dentro de la jurisdicción, ya que la competencia es el modo o manera como vamos a ejercer esa jurisdicción de acuerdo a las circunstancias concretas. (materia, cuantía o grado.)

### **3.2.3. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.**

La jurisdicción aparece siempre unida a la idea de Estado, de forma que no hay jurisdicción sin el Estado, ni puede haberla al margen del Estado. La jurisdicción, al igual que el Estado, es un producto histórico.

Puedo hablar de jurisdicción a partir del momento en que el Estado asume el monopolio de la Justicia, con la consiguiente renuncia de los

ciudadanos a ejercer su auto tutela para resolver conflictos. Esta asunción es consecuencia del crecimiento que el Estado experimenta en el período entre la edad media y la edad moderna, período del absolutismo monárquico.

La jurisdicción no es hoy un poder sino una potestad. La soberanía reside en el pueblo, del cual reside todo el poder el Estado, se atribuye o deriva en determinados órganos, y decimos que estos órganos no poseen un poder, sino una potestad que les está atribuida por el titular del poder.

### **CARACTERES DE LA POTESTAD JURISDICCIONAL: EXCLUSIVIDAD, UNIDAD E INDEPENDENCIA.**

- La jurisdicción es una potestad dimanante de la soberanía del Estado, ejercida exclusivamente por jueces y magistrados independientes, que tienen por objeto la realización del derecho en el caso concreto, juzgando de modo irrevocable y haciendo ejecutar lo juzgado.

- La jurisdicción es una potestad que emana de la soberanía estatal, y por lo tanto, el Estado es el único titular de la jurisdicción. Dado que el Estado es uno, la jurisdicción sólo puede ser una, salvo que se trate de un Estado federal. Esta unidad jurisdiccional del Estado actual se contrapone a la multiplicidad de jurisdicciones del antiguo régimen.

- Aún cuando se hable de jurisdicción administrativa, jurisdicción penal, jurisdicción laboral, etc., lo cierto es que la jurisdicción es única. La potestad jurisdiccional es una, y lo que se distribuyen son las competencias por razón de la materia.

### **DIVERSOS GRADOS DE JURISDICCIÓN.**

- La potestad jurisdiccional está atribuida a todos los órganos jurisdiccionales de igual modo; tanto al Tribunal Supremo como a los



jueces menores o de paz; lo que distingue a estos órganos es la competencia territorial que cada uno posee.

- Además la jurisdicción es indivisible, por lo que no cabe una distribución parcial de la jurisdicción, que es atribuida a los órganos jurisdiccionales en toda su integridad.

- La división del Estado en comunidades autónomas no afecta a la unidad de la jurisdicción, ya que estos entes territoriales carecen de potestad jurisdiccional. Sólo poseen, en cuanto a organización jurisdiccional, según ha manifestado el Tribunal Constitucional, una potestad normativa acerca de los aspectos administrativos de la Administración de Justicia (medios materiales).

Esta unidad podría verse vulnerada cuando el ejercicio de la función jurisdiccional se atribuye a jueces y magistrados. Sin embargo, es más exacto decir que se vulnera la unidad cuando la potestad jurisdiccional se atribuye a órganos que no son independientes de los demás poderes del Estado.

### **Exclusividad:**

La potestad jurisdiccional corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales determinados por las leyes. La exclusividad es un complemento del principio de unidad, y puede ser interpretada desde un doble punto de vista:

- Desde un punto de vista **positivo**, el Estado detenta el monopolio judicial, ya que es el único titular del Poder Judicial y la jurisdicción es una derivación de la soberanía del Estado. Por lo tanto, sólo el Estado puede atribuir la potestad jurisdiccional a los órganos jurisdiccionales encargados de ejercerla.

- Desde un punto de vista **negativo**, los órganos a los que el Estado atribuye la potestad jurisdiccional no pueden desempeñar otras funciones que no sean las de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

Dicho monopolio estatal se traduce también en que sólo el Estado tiene potestad legislativa en la materia jurisdiccional.

**Una excepción al principio de exclusividad** puede encontrarse en los **órganos judiciales supraestatales**, mediante ley orgánica se podrá autorizar la cesión a una organización internacional de competencias derivadas de la propia Constitución.

### **Independencia:**

Es un carácter esencial de la jurisdicción, de forma que si la jurisdicción no fuese independiente no sería jurisdicción. Las exigencias que comporta la independencia se delimitan en un doble sentido:<sup>11</sup>

- La independencia exige la no injerencia del Legislativo o del Ejecutivo en la jurisdicción, de la misma forma que exige la no injerencia de tribunales superiores sobre tribunales inferiores.

- La independencia se completa con el sometimiento único de los jueces y tribunales al imperio de la ley.

- La **no injerencia** viene dada por el principio de separación de los poderes, que conlleva la necesidad de que cada ámbito de actuación constitucionalmente previsto se limite al cumplimiento de las funciones que se le han asignado.

---

<sup>11</sup> Ibidem., pp.373 y 380.

## **CARÁCTER EXCLUSIVO Y OBLIGATORIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.**

Significa como principio que la función jurisdiccional solo puede ejercerla el estado por conducto de los órganos establecidos a tal efecto.

Establezco que este principio tiene como complemento indispensable la obligatoriedad para todos los integrantes de la comunidad, sin distinción de raza, condición. De someterse a la jurisdicción del estado.

### **3.3. EL PROCESO.**

#### **EL CONCEPTO DE PROCESO**

Del latín procesus o procederé, proceso es el conjunto de fases sucesivas de un fenómeno en un lapso de tiempo. Es la marcha hacia un fin determinado.

En el plano jurídico es la serie de actos encaminados a obtener un fin jurídico. Ejemplificando: el proceso legislativo. Y en el plano procesal, es el ordenamiento progresivo de actos relacionados entre sí y regulados por la Jurisdicción, para obtener una sentencia. Resuelve las pretensiones que las partes someten a consideración del Estado por medio del derecho de acción.

De otro lado, procedimiento es la forma como se desarrollan las etapas de un proceso. Es la serie de pasos en los que se surte el proceso. El expediente es la historia del proceso. El diario material del mismo. Se consignan en orden riguroso las actuaciones de las partes y del funcionario.

Por otra parte, litigio es el conflicto de intereses jurídicos entre sujetos (No los conflictos unipersonales, que no interesan al derecho procesal). Puede haber litigio sin proceso. El litigio no siempre llega a proceso por varias razones:<sup>12</sup>

- El afectado renuncia a su derecho.
- No acude a la Jurisdicción para su protección.
- Concilia con la contraparte

Puede haber proceso sin litigio, porque se lleva la diferencia de común acuerdo. Ejemplo: divorcio y procesos de jurisdicción voluntaria, en donde no hay litigio.

Los fines del proceso son varios: defienden un interés común que afecta a toda la comunidad y su fin es la actuación de la Ley. Es aplicar la norma sustancial al caso concreto.

**El objeto del proceso** es la relación jurídica o los hechos a los cuales debe aplicarse una norma para decidir sus efectos en derecho. En el plano penal, consiste en la investigación de conductas punibles y la responsabilidad de las personas sindicadas.

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

Es la posibilidad de ejercer el derecho de defensa en igualdad de condiciones. Satisface el interés público de la Justicia y tutela el derecho

---

<sup>12</sup> Gómez Lara., Op. Cit. p. 217.

objetivo al impedir la justicia por propia manos. Mediante el derecho de contradicción, el denunciado busca ser oído y tener oportunidades de defensa para obtener sentencia que resuelva legalmente el litigio

### 3.3.1 EL PROCEDIMIENTO

**Procedimiento:** Significa solo la composición externa, formal, del desarrollo del proceso o de una etapa de este, pero no comprende las relaciones jurídicas que se establecen entre los sujetos del proceso, ni la finalidad compositiva de este.

**Clariá Olmedo**, afirma, "cuando se habla de procedimiento, cabe entender que nos estamos refiriendo al rito del proceso. Es el curso o movimiento que la ley establece en la composición de su marcha dirigida a obtener su resultado, adecuándola a la naturaleza e importancia de la causa que tiene por contenido"<sup>13</sup>.

**Alcalá Zamora** expresa, "el procedimiento se compone de la serie de actuaciones o diligencias sustanciadas o tramitadas según el orden y la forma prescritos en cada caso por el legislador y relacionadas y ligadas entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo".<sup>14</sup>

El proceso es libre. Para que tenga una finalidad ha de estar sometido a unas normas denominadas procedimentales.

---

<sup>13</sup> *Ibidem.*, pp. 222 y 236.

<sup>14</sup> *Ibidem.*, p. 237.

Estas normas procedimentales vienen preestablecidas en la Ley para todos los procesos. Señalan además los cauces procesales ha utilizar y establecen el orden de actuaciones, midiendo en unidades de tiempo el proceso. Todas tienen como objetivo una mayor legalidad del proceso.

El problema fundamental de todo esto reside en que los actos procesales deben revestirse de un aspecto formal. Pero muchas veces la forma de los actos choca con las normas procedimentales. En este caso habría que intentar conciliar el procedimiento con las formas de los actos procesales.

Cualquier actuación procesal, tanto de las partes como del juez, debe atenerse a las normas procedimentales. Los actos que se realicen en el proceso ajenos al procedimiento serán ineficaces (nulos sin efecto en el proceso).

### **3.3.2. NATURALEZA JURIDICA DEL PROCESO.**

La naturaleza jurídica del proceso "consiste, ante todo, en determinar si este fenómeno forma parte de algunas de las figuras conocidas del derecho o si por el contrario constituye por sí solo una categoría especial"<sup>15</sup>. Es una cuestión importante, en la medida en que determina la normativa supletoria a aplicar en los casos de lagunas legales. En torno a la naturaleza jurídica, han existido dos corrientes contrapuestas; las **privatistas** y las **publicistas**.

Si se reflexiona sobre qué es el proceso, se estará analizando su naturaleza jurídica a través de teorías de la naturaleza jurídica del proceso.

---

<sup>15</sup> Gómez Lara., Op. Cit. pp.209 y 210.

### 3.3.3. TEORIAS PRIVATISTAS Y PUBLICISTAS.

#### Teorías privatistas.

Consideran que el proceso es una institución integrada dentro del Derecho privado. Hoy en día no se puede mantener esta tesis, habida cuenta del monopolio estatal sobre la jurisdicción, que impide considerar al proceso como algo propio del ámbito privado. Para estos autores, proceso puede identificarse con contrato, de forma que lo definen como el acuerdo de voluntad de las partes en virtud del cual deciden someterse a la decisión de un juez. Por tanto, la jurisdicción es asimilada a una especie de convenio arbitral de las partes, denominado *litis contestatio*. El consentimiento, objeto y causa de este contrato serían los elementos que conceden la fuerza de cosa juzgada a la sentencia dictada por el juez.

Esta *litis contestatio* tiene que ver más con el arbitraje que con la jurisdicción, y es totalmente inadmisibile en cuanto al proceso penal, en el cual no es necesaria la voluntad del procesado de someterse a la decisión del juez, quien dicta sentencia en virtud de su imperium o potestad, y no por compromiso o contrato alguno.

**Couture:** pronuncia en su crítica, sólo subvirtiendo la naturaleza de las cosas es posible ver en el proceso, situación coactiva, en la cual un litigante, el actor, conmina a su adversario, aun en contra de sus naturales deseos, a contestar sus reclamaciones, el fruto de un acuerdo de voluntades.

Otro sector considera que el proceso debe explicarse a través del **cuasicontrato**, de forma que el consentimiento de las partes de someterse a la decisión del juez es tácito y no expreso; así se salvaba una de las críticas

a la teoría contractualista. Sin embargo, se mostró también inútil, ya que la sentencia del juez no tiene nada que ver con el consentimiento de las partes.

### **TEORÍAS PUBLICISTAS.**

- Estos autores creen que el proceso no puede explicarse a través de las relaciones jurídico-privadas, y por ello acuden al Derecho Público.

### **El proceso como relación jurídica.**

El alemán Von Büllow concebía al proceso como una relación jurídica que se caracteriza por su autonomía o independencia de la relación jurídica material que se deducía dentro del mismo. Características de esta relación:

- Se trata de una relación jurídica compleja, ya que engloba todos los derechos y deberes que se producen en las distintas fases del procedimiento.
- Es una relación de Derecho público.
- Tiene su origen en una *litis contestatio* de naturaleza pública.

Por tanto, el proceso es la relación jurídica formada por derechos y deberes recíprocos entre el juez y las partes, que se perfecciona a través de la *litis contestatio*, de la que surgen dos obligaciones básicas:

- Por un lado, a que el órgano jurisdiccional asuma la tarea de decidir la contienda.
- Por otro lado, a que las partes queden sometidas a la resolución dada por el juez.

Se trata de obligaciones puramente procesales, y para que éstas se produzcan, es necesario que se cumplan determinados requisitos, denominados **presupuestos procesales**, que son los requisitos de



admisibilidad y condiciones previas a la tramitación de cualquier relación procesal.

**Las aportaciones fundamentales de la doctrina de la relación jurídica son dos:<sup>16</sup>**

a) Nacimiento, con carácter autónomo, del Derecho procesal, que deja de ser un instrumento del Derecho material para pasar a ser una ciencia autónoma. Por tanto, se está diferenciando entre la relación jurídica material deducida en el proceso y la relación jurídica procesal.

b) Por primera vez se explica la naturaleza del proceso a través del Derecho público.

Pero esta teoría sufrió críticas; no se admitió que se fundamentase el proceso en la *litis contestatio*, aunque tenga una naturaleza pública, ya que debe recurrirse a conceptos propios del Derecho procesal. Por otro lado, se criticó su concepto de relación jurídica, ya que se consideraba que no existe una relación entre el juez y las partes, sino que la relación existe; bien entre las propias partes, o bien entre el juez y cada parte por separado.

**El proceso como situación jurídica.**

- Los presupuestos procesales no pueden ser la condición de existencia del proceso, ya que estos presupuestos deben ser discutidos dentro del proceso en sí, que finalizará, si no concurren éstos, con una sentencia absolutoria en la instancia.

- El contenido del proceso no lo constituyen derechos y obligaciones; es verdad que el juez tiene la obligación de dictar sentencia, pero dicha obligación no deriva de una relación jurídica procesal, sino de la obligación

---

<sup>16</sup> *Ibidem.*, pp.213 y 219.

del Estado de administrar la Justicia, y por tanto, nace del propio Derecho público.

Asimismo, las partes no tienen en puridad obligaciones procesales, ya que la sujeción del ciudadano al poder del Estado es natural y no deriva de ninguna relación jurídica. A lo sumo, pueden existir *cargas* para las partes, pero no obligaciones.

- La teoría de la relación jurídica es estática, y no aporta nada nuevo al proceso, el cual se caracteriza por su dinamismo, ya que se desarrolla de acto en acto hasta desembocar en la resolución dictada por el juez.

- Es el estado en el que se encuentra una persona, desde el punto de vista de la sentencia que espera, conforme a las normas jurídicas. El proceso progresa por medio de los actos procesales, cuya meta será el logro de una sentencia favorable a las pretensiones de las partes, y cada acto procesal crea una situación en que las partes examinan cuáles son sus posibilidades de obtener esa sentencia favorable. Cada una de estas situaciones es válida en tanto en cuanto es condición de la siguiente y tiene como presupuesto la anterior; así, el proceso se define como un conjunto de situaciones transitorias, que van transcurriendo hasta llegar a una situación definitiva, cual es la sentencia.

**El proceso como institución jurídica procesal la configuran dos elementos fundamentales:<sup>17</sup>**

- La idea común y objetiva: la satisfacción de la pretensión.
- Las voluntades particulares que se adhieren a ella.

**Los caracteres fundamentales del proceso serán los siguientes:**

- Jerarquía entre las personas que intervienen.

---

<sup>17</sup> Ibidem., pp.221 y 229

- Universalidad, ya que el proceso no reconoce particularidades territoriales dentro de los límites de una misma soberanía.
- Permanencia, porque el proceso no se agota en el momento de producirse, sino que perdura a lo largo del tiempo, a través de la sentencia.
- Elasticidad formal, para adaptarse a las vicisitudes de cada caso concreto.

Esta teoría es muy poco práctica, ya que la elaboración del concepto de institución es muy compleja.

### **3.4. LA ACCIÓN.**

La acción tiene su origen en la prohibición del autotutela, como consecuencia de la asunción por el Estado del monopolio de la jurisdicción. El Estado, único titular de la jurisdicción, crea los órganos que deben llevar a cabo la función jurisdiccional, y al mismo tiempo otorga a los particulares un instrumento para poner en marcha dichos órganos en orden a la tutela de sus legítimos intereses.

La acción es el derecho constitucional a la jurisdicción. Por ello, para elaborar el concepto de acción, debe tenerse en cuenta, la acción que aparece como derecho a la actividad jurisdiccional del Estado, siendo un derecho subjetivo, de carácter público y naturaleza fundamental.

### **TEORÍAS SOBRE LA ACCIÓN.**

#### **Teorías monistas.**

Proceden de una época en la que el Derecho procesal no era una ciencia autónoma, y se denominan *monistas* porque identifican la acción procesal con el derecho subjetivo que se solicita proteger.

Estas teorías se elaboran partiendo del concepto romano de acción, que era propio del Derecho privado, y por tanto no conciben un concepto de acción autónomo para el Derecho procesal. Estos autores parten de la definición de Celso, para quien la acción es el **derecho a perseguir en juicio lo que se nos debe o es nuestro**. La acción es la manifestación o ejercicio del derecho material. Se opina que no hay más derecho de acción que aquel que surge del derecho subjetivo vulnerado.

La crítica a estas teorías señala que el concepto de acción no puede hacerse depender del derecho material, porque el derecho subjetivo consiste en una potestad reconocida al sujeto por el ordenamiento jurídico, que deriva de una relación jurídica material, mientras que el derecho de acción consiste en el derecho a acudir a los tribunales para poner en marcha la función jurisdiccional. Además, no siempre existe coincidencia entre derecho subjetivo y acción:<sup>18</sup>

- Puede ocurrir que a un mismo derecho correspondan varias acciones; al derecho de propiedad corresponden las acciones posesoria y reivindicatoria.
- Tampoco coinciden en cuanto a requisitos; mientras que para ejercer el derecho subjetivo es necesaria la legitimación, para ejercitar la acción procesal solamente se requiere que se trate de un sujeto capaz.
- En cuanto al objeto, el objeto del derecho subjetivo lo constituye una prestación que el obligado debe cumplir; por su lado, el derecho de acción no tiene que ver con prestación alguna, sino que solamente consiste en la puesta en marcha del órgano jurisdiccional.

En conclusión, las teorías monistas no son admisibles hoy en día para llegar al concepto de acción.

---

<sup>18</sup> *Ibidem.*, p. 111.

## **Teorías dualistas o pluralistas.**

Estas teorías distinguen entre derecho subjetivo y derecho de acción. El arranque del actual concepto de acción está en una polémica doctrinal entre dos autores.

**Windscheid** pretendía probar lo erróneo del concepto monista de acción afirmando que la actio romana no era la facultad de invocar la tutela de un derecho, sino facultad de imponer la propia voluntad en la vía judicial. Por tanto, la acción sustituye al derecho subjetivo, pudiendo existir acción sin derecho y derecho sin acción.

**Muther** respondió a esta teoría señalando que acción y derecho son cosas que gozan de una diferente naturaleza; mientras que la naturaleza de la acción es pública, ya que el sujeto pasivo de la misma no es un particular, sino el Estado, el derecho subjetivo tiene naturaleza privada porque el sujeto pasivo del mismo es una persona individual.

Además, en cuanto a su objeto, la acción se dirige contra el juez y el derecho subjetivo contra la persona del obligado. Con respecto al contenido, la acción pretende lograr el respeto del derecho material, y el derecho subjetivo se dirige a obtener la restitución del mismo.

Por su parte, **Chiovenda** señala que la acción no es un derecho contra el Estado, sino contra el adversario, al cual no corresponde ningún deber procesal, sino que queda sujeto a los deberes jurídicos a los que la acción tiende. Por lo tanto, la acción tendrá carácter público o privado en función del interés debatido, y su contenido es el derecho a obtener de la autoridad judicial una resolución favorable frente al adversario.

De estas posiciones surge la diferenciación entre dos tipos de teorías:<sup>19</sup>

- **Teorías concretas**, para las cuales la acción es el derecho a obtener del tribunal una resolución favorable.
- **Teorías abstractas**, que caracterizan a la acción como el derecho a obtener de los tribunales una resolución justa o *jurídica*.

En la doctrina de la **teoría concreta** Gómez, para quien la acción equivale a derecho dirigido contra el Estado para obtener de un órgano jurisdiccional una tutela jurídica, tutela que consiste en el derecho a obtener una sentencia con un contenido concreto, cual es un fallo favorable a quien ejercita el derecho. Este autor atribuye 3 caracteres al derecho de acción:<sup>20</sup>

- Es un derecho de contenido **concreto**, ya que sólo se ve reconocido cuando la sentencia sea favorable al ejercitante.
- Es un derecho de contenido **determinado**, porque implica el derecho a obtener una sentencia de contenido estimatorio.
- Es un derecho de **naturaleza pública**, ya que es ejercitado frente al Estado.

Esta doctrina es criticada tanto por monistas como por dualistas. Los monistas consideran que, si se separa el derecho de acción del derecho subjetivo, la acción pierde su coercibilidad. Pero las teorías monistas fueron pronto superadas, de forma que sus conclusiones no tienen gran valor. En cuanto a los dualistas, opinan que, si se entiende el derecho de acción como derecho a obtener una resolución favorable, podrían producirse varios problemas:

- Habría que esperar a que el proceso finalizase para comprobar si existe o no derecho de acción, ya que, si la sentencia es desestimatoria, el derecho de acción no se realizaría.

---

<sup>19</sup> Gómez Lara, . Op. Cit., p. 112.

<sup>20</sup> Ibidem., pp. 114 y 118.

- Esta teoría no puede explicar qué ocurre con las sentencias que son desfavorables al que ejercita la acción, ni tampoco puede explicar la existencia de sentencias absolutorias en instancia (las que se dictan cuando el órgano jurisdiccional no entra a valorar el fondo del asunto porque comprueba la falta de un presupuesto procesal).

### **Naturaleza jurídica del derecho de acción.**

Se trata de un derecho constitucional de carácter fundamental, por lo que se halla recogido en el siguiente precepto: *todas las personas*, de forma que no se hacen distinciones entre ciudadanos y extranjeros, o entre personas físicas o jurídicas. Lo único necesario para impetrar Justicia es alegar un interés legítimo, en el sentido de que sea reconocido por el ordenamiento jurídico.

El contenido del derecho de acción, desde una perspectiva abstracta, consiste, esencialmente, en el derecho a promover la actividad jurisdiccional y a ser parte en el proceso.

Por tanto, el art. 24 de nuestra Carta Magna consagra el derecho de toda persona a acceder a los órganos jurisdiccionales. Pero el derecho de acción no sólo consiste en el derecho de acceso a los tribunales, sino que integra el derecho a obtener una resolución jurisdiccional. Según el derecho de tutela judicial efectiva queda integrado por el dictado de dicha resolución, jurídicamente motivada. Ello implica que una resolución arbitraria (no fundada en derecho) constituye una vulneración del derecho de acción.

Igualmente, el derecho de acción integra el derecho a obtener, en un mismo supuesto, ante un órgano jurisdiccional, y entre las mismas partes, una resolución idéntica.

El derecho de acción no implica derecho a la apertura y sustanciación plena de un proceso, sino que se limita al derecho a la obtención de una resolución jurídicamente fundada.

Debido a su carácter fundamental, el derecho de tutela judicial goza de especial protección; por un lado, está protegido a través de los medios procesales ordinarios, sobre todo de los recursos establecidos por las leyes, ya que la Constitución es directamente aplicable, y el art. 24 no necesita de desarrollo para poder ser invocado ante los tribunales.

### ***El derecho de acción es previo al proceso.***

Es un derecho constitucionalmente reconocido, por lo cual existe por sí mismo, al margen del proceso. Sin embargo, la pretensión es un elemento necesario en tal medida, que sólo puede ser objeto del proceso aquello que engloba la pretensión, que es una reclamación dirigida por una parte frente a otra y frente al Estado.

Por lo tanto, me corresponde diferenciar la acción y pretensión, y ambos deben diferenciarse de un tercer concepto: la **demanda**.

- Acción es el derecho constitucionalmente reconocido a toda persona de acudir a los órganos jurisdiccionales.
- Pretensión es un acto de reclamación de un bien jurídico que un sujeto hace a otro.
- Demanda es el acto de parte por el cual se inicia el proceso civil, e integra en sí mismo los dos conceptos anteriores.

***Puede definirse a la pretensión*** como la declaración de voluntad en la que se solicita una actuación de un órgano jurisdiccional frente a una persona determinada y diferente al autor de la declaración.



## **LAS DIFERENCIAS ENTRE ACCIÓN Y PRETENSIÓN.<sup>21</sup>**

- La acción es un derecho de naturaleza constitucional, recogido por el art. 24. La pretensión no es un derecho, sino un acto.
- La pretensión sólo es eficaz cuando es fundada, de forma que sólo es posible conocer su eficacia cuando finalice el proceso y se dicte sentencia. Sin embargo, el derecho de acción posee eficacia inmediata desde el momento en que se ejercita.
- En cuanto a condiciones para su ejercicio, para el derecho de acción no se exige más que la simple capacidad. En cambio, para la pretensión se exige *legitimación*, que consiste en una especial relación entre el sujeto y el objeto del proceso.
- Los sujetos pasivos de ambos son distintos; sujeto pasivo de la acción es el Estado, y sujeto pasivo de la pretensión será el demandado, es decir, aquel contra el que el actor formula su declaración. Este demandado debe ser persona distinta del que pretende, porque si son la misma persona, se produce confusión de derechos y la actividad jurisdiccional se paraliza.
- La acción es previa al proceso, y es un derecho reconocido a todos, mientras que la pretensión es puramente procesal, ya que sólo existe por virtud de un proceso, no pudiendo existir pretensión si no se ha ejercitado una acción previamente.

### **3.5. PRESUPUESTOS PROCESALES**

Son requisitos previos que necesariamente han de darse para constituirse una relación jurídica. Estos requisitos de presupuestos procesales son los siguientes: <sup>22</sup>

- La competencia.
- La capacidad.

---

<sup>21</sup> *Ibidem.*, pp. 200 y 206.

<sup>22</sup> Gómez Lara, Op. Cit. pp. 277 y 287.

- La demanda o querrela precisa.

El juez de oficio puede rechazar si no se cumple con estos requisitos.

## **CONCEPTO Y DEFINICIÓN**

Los presupuestos procesales son requisitos necesarios exigidos por ley para que pueda ser válido un proceso.

**Calamandrei:** "Los presupuestos procesales son condiciones que deben existir a fin de que pueda tenerse un pronunciamiento favorable o desfavorable sobre la demanda".

Si no hay condiciones, el juez no podrá emitir sentencia. Aún si emitiera y no hay cumplimiento de las condiciones se tiene el *recurso de casación* que verá estos aspectos técnicos, pero no los aspectos de fondo.

**Escobar:** " Los presupuestos procesales son requisitos indispensables para que el juez pueda emitir sentencia sobre el fondo del asunto".<sup>23</sup>

**Por lo tanto, los *presupuestos procesales*** son requisitos que deben ser observados antes de que surja la relación procesal, es decir, es necesario después de la traba procesal (que se tiene luego del traslado de la demanda) y son el interés, la posibilidad jurídica, la legitimación en la causa.

---

<sup>23</sup> *Ibidem.*, pp.287 y 292.

## **CAPITULO CUARTO**

### **ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.**

#### **4.1 CONCEPTO Y CLASES.**

La actuación de la administración pública es conocida también como el acto administrativo, significa entonces que es "toda manifestación de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa".<sup>1</sup> Todos los demás actos y actuaciones que se dan dentro de un procedimiento administrativo, lo mismo que las consultas que la administración emite a requerimiento de los particulares, son imputables desde luego a la administración y podrán ser analizados por los Jueces con motivo de la impugnación del acto administrativo propiamente dicho o principal pero, al no ser directamente relevantes en la modificación de la posición jurídica de los administrados, no tienen acceso directo e independiente ante los Tribunales Administrativos.

El Tribunal Supremo así lo entiende, sólo confiere a las resoluciones o manifestaciones de voluntad creadoras de situaciones jurídicas el carácter de actos administrativos a los efectos de enjuiciamiento jurisdiccional. Rechaza por ello que sea acto administrativo "cualquiera otra declaración o manifestación que, aunque provenga de órganos administrativos no sea por si misma creadora o modificadora de situaciones jurídicas". Tampoco considera actos administrativos las certificaciones ni las propuestas de resolución.

---

<sup>1</sup> Ibídem., pp.439 y 443.

En nuestro derecho se limita el concepto a los actos con uno o varios destinatarios pero excluyendo del mismo a los reglamentos. La diferencia entre el acto administrativo y el reglamento no sólo es en razón del número de destinatarios, sino también de grado y de calidad, es decir, el reglamento crea o innova derecho objetivo, el acto lo aplica.

En cuanto a la clasificación de los actos administrativos, ha merecido doctrinalmente respuestas distintas. Así hay quien la considera merecedora de un tratamiento minucioso y quién entiende que no tiene interés agotar las distintas especies de actos en un cuadro.

En efecto, entre los actos regla o reglamentos, las decisiones o actos individuales y los actos condición. El concepto de acto regla o reglamentos es ya conocido. Decisión o acto individual es aquél en virtud del cual la autoridad competente crea una situación jurídica que afecta a una persona determinada, por ejemplo, la liquidación de un impuesto; y acto condición aquél por el que la autoridad competente coloca a una persona en una situación jurídica general e impersonal que tiene por efecto hacer posible sobre ella la aplicación de una normativa preexistente, como ocurre, por ejemplo, con el acto de nacionalización o de nombramiento de un funcionario.

En nuestra doctrina Garrido, remitiendo los reglamentos, a la teoría de las fuentes, clasifica los actos por la extensión de sus efectos en generales y concretos; por la posibilidad de su fiscalización, en impugnables e impugnables; por razón del tipo de facultades ejercitadas, en discrecionales y reglados; por los sujetos que intervienen, en actos simples y complejos, unilaterales y bilaterales, y por razón del contenido del acto y sus efectos, en meros actos administrativos y actos negocios jurídicos, actos definitivos y actos de trámite.

## TIPOS DE ACTOS ADMINISTRATIVOS:<sup>2</sup>

### ○ POR SU ALCANCE

#### Individual:

- A)** Sus efectos jurídicos van dirigidos a personas determinadas.
- B)** Adquieren eficacia para el administrado a partir de la notificación.
- C)** Su vigencia se agota en el caso concreto a que se aplica.
- D)** En algunos casos puede ser retroactivo.
- E)** Para lograr la extinción de un acto administrativo individual (que crea derechos subjetivos a favor de particulares), la Administración Pública debe recurrir a la vía judicial.

#### General:

- F)** El ejemplo típico es el reglamento.
- G)** Van dirigidos a un número determinado o indeterminado de personas.
- H)** Adquieren eficacia a partir de la publicación en el diario de publicaciones legales vigentes.
- I)** Un reglamento tiene vigencia indeterminada en el tiempo.
- J)** No puede ser retroactivo.
- K)** La Administración Pública puede extinguirlo en sede administrativa en cualquier momento.

#### Por su formación:

- **Unilateral:** No toma en cuenta el deseo o voluntad del administrado.
- **Bilateral:** Cuando la voluntad del particular contribuye a la formación del acto. Es el supuesto de los contratos administrativos.

---

<sup>2</sup>Ibidem., pp. 446 y 477.

## ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO:<sup>3</sup>

**Requisitos esenciales:** Son aquellos que si faltan o están viciados provocan la nulidad absoluta del acto y el decaimiento del mismo, ya que no es subsanable y se retrotrae todo a la situación anterior, como si no hubiera habido acto.

Existe un *elemento subjetivo* (voluntad, capacidad) que se da por hecho aun cuando no surge del texto de la ley. El resto de los requisitos son:

- **Competencia:** Aptitud legal que tiene un órgano para actuar, en razón del lugar, la materia, el tiempo y el grado.

- **Causa:** Son los antecedentes y circunstancias de hecho y de derecho existentes al momento de emitirse el acto, considerados por la administración para el dictado del mismo. Por ejemplo, la falta de presentación de una circunstancia de hecho; la presentación en tiempo y forma configura un antecedente de derecho.

- **Motivación:** Es la expresión de las razones que han llevado al órgano administrativo a dictar el acto, así como la expresión de los antecedentes de hecho y de derecho (causas) que preceden y lo justifican. La falta de motivación equivale a una falta de fundamentación y puede afectar la validez del acto, ya que la administración pública no puede obrar arbitrariamente: sus decisiones deben expresar los motivos de hecho y de derecho que concurren para determinar la legitimidad del acto.

- **Objeto:** Es la resolución adoptada por la administración pública en el caso concreto, es el efecto práctico que se pretende obtener con el acto.

---

<sup>3</sup> *Ibidem.*, pp. 498 y 527.

## **EL OBJETO DEBE REUNIR LAS SIGUIENTES CARACTERISTICAS:<sup>4</sup>**

- Debe ser física y jurídicamente posible; es físicamente imposible cuando no es jurídicamente imposible, aludiendo a cuando está prohibido por la ley.

- Corresponde decidir todas las peticiones formuladas, pudiendo introducirse otras cosas no solicitadas. Si la administración introduce una nueva cuestión, no puede resolver hasta tanto el administrado conteste por dicha cuestión ya que, en caso contrario, se estaría violando el derecho de réplica. Las nuevas cuestiones introducidas por la administración no pueden afectar derechos adquiridos.

- **Procedimientos:** Son los pasos que deben darse previamente a la emisión del acto. En los casos en que la resolución, es decir el acto, pudiere afectar derechos constitucionales, la administración, previo dictado del acto, debe solicitar el dictamen al departamento legal que corresponda al órgano; este dictamen no es vinculante.

- **Finalidad:** El fin del acto administrativo consiste en la satisfacción del interés público. Es el objetivo tenido en cuenta por el legislador al redactar la norma; no se pueden perseguir fines encubiertos, es decir que la finalidad no debe ser contraria a la ley. Es muy difícil encontrar el vicio en la finalidad.

El fin siempre está reglado de acuerdo a nuestro derecho positivo y la discrecionalidad puede ejercerse sólo con respecto al objeto del acto; es decir que la administración pública no puede, en ejercicio de sus facultades discrecionales, violar la finalidad del interés público señalada por la norma.

- **Silencio administrativo:** Cuando la administración pública calla, vencido el plazo correspondiente (si la norma en cuestión no establece plazo,

---

<sup>4</sup> *Ibidem.*, pp.530 y 535

el máximo es de 60 días) debe entenderse tal situación como una negativa a la petición del administrado; vencido tal plazo el interesado debe requerir pronto despacho, y si pasados 30 días la falta de pronunciamiento continúa, deberá considerarse que hay silencio de la administración, habilitando al administrado para recurrir a la vía judicial.

### **Características de la actuación de la Administración Pública.**

**Presunción de legitimidad.** Salvo prueba en contrario, se presume la legitimidad del acto administrativo, es importante expresar que ha sido dictado de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente. Las consecuencias de esta presunción de legitimidad son:<sup>5</sup>

- Prohibición de que los jueces decreten de oficio la nulidad del acto administrativo.
- Necesidad de alegar y probar la ilegitimidad.

**Ejecutoriedad:** Es una manifestación de la auto tutela de la administración, es la posibilidad de que ella misma aporte a la realización de sus propias decisiones, cuando el orden jurídico le ha concedido expresa o implícitamente tal atribución. La ejecutoriedad puede ser:

- Propia: Representa que la administración dicta el acto y provee por sí sola a su cumplimiento; sólo es procedente cuando la ley la faculta a ello expresa o implícitamente.
- Impropia: Se presenta en el supuesto en que la decisión, emanada de la administración, obtiene su cumplimiento por medio de una resolución judicial a instancia de la administración. Es decir que la decisión emana de la administración pero es ejecutada en mérito a una sentencia judicial.

---

<sup>5</sup> Covarrubías Dueñas, Op. Cit. pp. 148 y 161.



- La administración puede, de oficio o a pedido de parte, suspender la ejecución del acto si el mismo afecta al interés público o si se alega fundadamente la nulidad absoluta del acto.
  - Regulación directa: La norma prevé en forma expresa o razonablemente implícita la conducta que debe seguir la administración.
  - Regulación indirecta: Es la que regula el derecho de los particulares a que la administración pública no interfiera su esfera de acción.
  - Normas insuficientes: Al no haber un criterio preexistente, la resolución depende del criterio del agente administrativo.

### **Nulidad del acto administrativo**

La nulidad es consecuencia de un vicio en los elementos constitutivos del acto. En el derecho administrativo el particular o administrado sólo puede pedir la nulidad si está legitimado, es decir solamente en los casos en que el acto afecte sus derechos subjetivos o intereses legítimos. Los actos administrativos son regulares o irregulares. Los regulares son anulables, es decir que si tienen vicios, éstos son subsanables. Los irregulares son los que están gravemente viciados y su nulidad es absoluta e insanable. Por lo tanto tendremos:

- **Nulidad absoluta:** Los actos nulos de nulidad absoluta no pueden sanearse (art. 14). Los vicios que tornan nulo de nulidad absoluta un acto administrativo pueden ser de dos tipos:
  - **Vicios generales de los actos jurídicos:**
    - **Error esencial:** Cuando se excluye la voluntad de la administración (error en la persona, error en el objeto).
    - **Dolo:** El dolo es toda manifestación de lo que es falso o disimulación de lo que es verdadero. El dolo difiere del error en que es intencional. Para que el dolo ocasione la invalidez del acto administrativo

debe ser grave y determinante de la acción del agente. Sea que el dolo fuera propio del agente o del administrado o de ambos, el acto administrativo resultará nulo de nulidad absoluta.

- ***Violencia física o moral:*** La violencia que se ejerce sobre el funcionario puede ser física o moral, aun cuando esta última va acompañada de actitudes que pueden hacer presumir una violencia física. En uno u otro supuesto de violencia ejercida sobre el agente, el acto resultará nulo de nulidad absoluta si, a causa de ello, la voluntad de la administración ha quedado excluida.

- ***Simulación absoluta:*** Cuando ninguno de los elementos resultan veraces.

- Vicios específicos de los actos administrativos:

***Incompetencia.*** Puede ser por razón de:

- *Territorio:* Se produce si el órgano actuante excede el ámbito físico dentro del cual debe ejercer su competencia.

- *Materia:* El órgano administrativo debe realizar las funciones que específicamente le competen, debe actuar dentro de la esfera de competencia que le corresponde. La competencia de cada órgano de la administración pública está señalada por la norma. Si un órgano administrativo dictara un acto con contenido judicial, o si invadiera la esfera de atribuciones pertenecientes a otro órgano de la administración, dicho acto sería nulo de nulidad absoluta.

- *Tiempo:* Se produce si el agente decide antes (todavía no asumió) o después (ya cesó en sus funciones) del tiempo en que su decisión hubiera sido válidamente posible.

#### **4.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES.**

Consiste en el principio fundamental de toda norma a través de los instrumentos que garanticen el cumplimiento de la protección a sus ciudadanos, teniendo como marco jurídico nuestra carta magna que es el máximo precepto de normatividad legal e impulsando la creación de reglamentos que regulen este conjunto de instrumentos procedimentales, se les denomina justicia Municipal o defensa Municipal a través de los órganos designados juzgados administrativos municipales.<sup>6</sup>

La naturaleza de los juzgados administrativos consiste pues en que son los órganos jurisdiccionales de control de legalidad en los municipios, dotados de autonomía para dictar sus fallos, que a su vez, conocerán y resolverán el recurso de inconformidad promovido por los particulares sobre los actos y resoluciones.

La actuación de los juzgados administrativos municipales se sujetará a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

### **CARACTERISTICAS QUE SE LE ATRIBUYEN A LA CREACIÓN DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES:<sup>7</sup>**

- Los juzgados administrativos Municipales serán unitarios; su organización y funcionamiento se establecerá en el reglamento que para el efecto expida el Ayuntamiento.
- El Ayuntamiento acordará lo conducente, para que los Juzgados Administrativos Municipales cuenten con el personal jurídico y administrativo, así como con los recursos financieros y técnicos, necesarios para el cumplimiento de su función.

---

<sup>6</sup> Huerta Barrera, Op. Cit. pp. 256 y 263.

- Los jueces administrativos municipales serán nombrados por el Ayuntamiento por mayoría calificada, de entre la terna que presente el presidente municipal y únicamente podrán ser removidos en los términos del reglamento del funcionamiento de los juzgados municipales de Celaya, en su artículo 110 B de esta Ley.

### **REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS JUECES QUE FIGUREN EN EL JUZGADO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL.**

Los jueces administrativos municipales, deberán satisfacer los siguientes requisitos:<sup>8</sup>

I.- Ser ciudadano guanajuatense, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II.- Ser mayor de veinticinco años de edad.

III.- Contar con título de Licenciado en Derecho o su equivalente académico, legalmente expedido por la institución facultada para ello, con por lo menos, tres años de práctica profesional.

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad por más de un año; pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

---

<sup>7</sup> *Ibidem.*, pp. 264 y 269.

<sup>8</sup> Fernández Ruiz, Op. Cit. pp. 312 y 339.

## **DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES QUE PREVEEN LOS JUECES ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES.**

Respecto de aquellas sanciones o bien infracciones estas son algunas que consisten en el siguiente precepto legal:

“A quienes infrinjan las disposiciones contenidas en esta ley, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, así como en otras disposiciones administrativas de observancia general en el municipio”; se les impondrá, en forma separada o conjunta, las siguientes sanciones<sup>9</sup>:

I.- Multa.

II.- Arresto hasta por treinta y seis horas;

III.- Suspensión; y

IV.- Clausura.

- La aplicación de las sanciones corresponderá al presidente municipal, y en su caso a la unidad administrativa en la que delegue esta facultad, cuyo titular se denominará oficial calificador; en los términos de esta ley y de los reglamentos aplicables.

- Si del expediente relativo y de la infracción cometida, se desprenden hechos constitutivos de delitos, se pondrá en conocimiento del agente del ministerio público.

- En el procedimiento de calificación de la infracción e imposición de la sanción correspondiente, se respetará la garantía de audiencia del infractor.

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*, pp. 341 y 345.

- La calificación de la infracción y la imposición de la sanción, deberá resolverse a más tardar, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que se reciba el expediente relativo.

- Para efectos y aplicación de las sanciones, se atenderá a lo dispuesto por el reglamento relativo, a las circunstancias en que se cometió la infracción y a la situación económica y personal del infractor.

#### **4.3 RELACIONES JURIDICAS DE LA NATURALEZA PÚBLICA MUNICIPAL.**

Las relaciones jurídicas de la naturaleza pública atañen primordialmente a la estructura de los juzgados administrativos públicos, es decir, cuenta con un conjunto de elementos integrativos que son los tipos de acto de autoridad, y por ende los administrativos, fundados y motivados a través de los siguientes criterios de las relaciones jurídicas de la naturaleza pública Municipal y que a continuación expresó:<sup>10</sup>

- La naturaleza pública Municipal tiene una relación jurídica, pues es el juzgado municipal un órgano administrativo dotado de poder jurisdiccional de control de legalidad, para conocer de todas aquellas infracciones de la ley a los reglamentos, bandos y buen gobierno, así como las sanciones correspondientes.

- Respecto de la estructura e integración de las relaciones jurídicas de la naturaleza pública Municipal consiste en los elementos que participarán para la administración de justicia; es decir, estas relaciones administrativas Municipales, se refiere a aquellos integrantes que forman una parte activa en la distribución y legalidad de justicia concerniendo pues, quiénes son las

---

<sup>10</sup> Arteaga Nava, Op. Cit. pp. 710 y 749.

piezas fundamentales que representan la figura denominada juzgados administrativos municipales”<sup>11</sup>

#### **4.4. FUNDAMENTACIÓN DEL REGLAMENTO DEL FUNCIONAMIENTO DEL JUZGADO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL.**

El fundamento del Reglamento interior del Juzgado Administrativo Municipal radica como base primordial en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

El H. Ayuntamiento en el ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 115 fracciones I y II de la Constitución Política 106, 107, 108 y 117 fracciones I y II de la Ley Orgánica para el Estado y en su artículo 69 fracción I, inciso b, artículo 70 fracción V y VI, 204 y 205, resguardan la justicia municipal.

Respecto de lo precedente únicamente me enfocaré a señalar el fundamento que tutela la Ley Orgánica de Justicia Municipal el siguiente contexto:

##### **De las Atribuciones de los Integrantes del Ayuntamiento.**

El presidente municipal tendrá las siguientes atribuciones:

- Presentar al Ayuntamiento iniciativas de reglamentos, bandos y demás disposiciones administrativas de observancia general o de reformas y adiciones si es que las hubiera.

---

<sup>11</sup> Ibidem., pp. 751 y 754

- Promulgar y ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, de los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, acuerdos y demás disposiciones administrativas de observancia general, aprobados por el Ayuntamiento.

- Los ayuntamientos podrán expedir y promulgar, entre otros, los siguientes reglamentos municipales:

I. Los que regulen las atribuciones, organización y funcionamiento del Ayuntamiento, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y de la Ley Orgánica Municipal de la misma Entidad.

II.- Los que establezcan y regulen la estructura y funciones de la administración pública municipal centralizada y paramunicipal.

III.- Los que tiendan a asegurar la creación, funcionamiento y prestación de los servicios públicos municipales y el ejercicio de las funciones que la Ley confiera al Municipio y al propio Ayuntamiento.

IV.- Los que se refieran a las facultades en materia de obra pública, desarrollo urbano, fraccionamientos y ecología.

V.- Los que atiendan a la asistencia y salud pública.

VI.- Los que regulen las actividades de los habitantes del municipio, en un marco de respeto al derecho, la paz pública y la tranquilidad, que propicien el desarrollo de la vida comunitaria.

- Los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, para ser válidos,



deberán ser aprobados por mayoría calificada del Ayuntamiento y publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

#### **4.5. COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS.**

Compete a los Juzgados Municipales conocer y resolver las siguientes controversias:<sup>12</sup>

- El juzgado Municipal es un órgano administrativo dotado de poder jurisdiccional de control de legalidad, para conocer las infracciones de la ley.
- Conocerá de las infracciones de los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno.
- Se encargará de las sanciones que correspondan a las violaciones de los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno.
- El Juzgado Municipal conocerá del recurso de inconformidad que promueven los particulares, sobre los actos y resoluciones hechas por el H. Ayuntamiento o el Presidente Municipal de las dependencias y entidades de la administración pública.

La competencia del Ayuntamiento, entre otras, son las siguientes:

- Dictar sus Reglamentos de Funcionamiento municipales, determinando la organización de su gobierno y las atribuciones del mismo.
- Convocar al electorado a participar en los comicios para elegir sus autoridades o para tomar decisiones en otras formas participativas.
- Generar sus rentas y disponer lo procedente para su recaudación, inversión y control de las mismas.
- Institucionalizar mecanismos de participación directa o semi directa de los ciudadanos, tales como la iniciativa popular, el plebiscito, el

---

<sup>12</sup> Ibidem., pp. 757 y 767.

referéndum y la revocatoria de mandato como derecho del electorado para promover la destitución de los funcionarios electivos del gobierno municipal.

- Prestar y regular todos los servicios públicos que considere necesarios o convenientes para sus habitantes.
- Organizar la justicia municipal independiente, estableciendo las bases para resolver los litigios en materia municipal sin injerencia en esta materia de otro nivel de gobierno.

Esto ratifica la potestad tributaria originaria que poseen los municipios. El Art. 5º habla de “asegurar el régimen municipal”, o sea se asegura algo que preexiste, y se le quiere garantizar los recursos necesarios para sus fines. La jurisprudencia predominante ha aceptado la imposición municipal de tributos como un elemento que hace a la gestión natural y legítima del obrar municipal.

#### **4.6. LA JURISDICCIÓN.**

La jurisdicción es el ámbito territorial sobre el cual una autoridad puede ejercer sus funciones, en autoridades estatales es como lo determina el poder judicial y el congreso estatal. Normalmente los jueces tienen jurisdicción en determinado municipio y en donde hay delegaciones existen jueces menores, por ejemplificar más extensamente al respecto: un juez de la ciudad de Celaya, no puede ordenar un embargo en Salamanca, tiene que solicitar mediante exhorto el auxilio del juez de dicho lugar, es decir, se respeta la jurisdicción de cada uno, con esto pretendo exponer que el poder de la autoridad es limitativo al ámbito territorial que se le confiere, presencia de que hay autoridades que tienen jurisdicción estatal, otras por circuito (varios Estados o zonas geográficas).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Arteaga Nava, Op. Cit., pp. 777 y 780.

#### **4.7. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE JUSTICIA MUNICIPAL.**

En el caso de los Tribunales Contencioso Administrativo, se pueden interponer los juicios tendientes a lograr la nulidad de decisiones o actos de autoridades municipales y, tratándose de los particulares que se estimen afectados por decisiones municipales están en capacidad de presentar demandas administrativas ante esos tribunales. Generalmente se marca un plazo de quince días hábiles, contados a partir de que se conozca el acto impugnado o que esté haya sido notificado al particular para presentar la demanda. Desde luego deberán ofrecerse pruebas correspondientes para acreditar la acción intentada. Esta acción se verá reflejada a través de la justicia Municipal pues son los actos y resoluciones dictadas por el Ayuntamiento, podrán ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo cuando afecten intereses jurídicos de los particulares.

Los actos y resoluciones dictadas por el presidente municipal y por las dependencias y entidades de la administración pública municipal, podrán ser impugnados mediante el recurso de inconformidad cuando afecten intereses jurídicos de los particulares, ante el Juzgado administrativo Municipal.

El Tribunal de lo contencioso administrativos se integran por magistrados propuestos y designados por el Gobernador del Estado, si bien requieren de la aprobación del Congreso local. Por otra parte, los Tribunales Contencioso Administrativo de los Estados surge este organismo para resolver controversias que surjan en el mismo Estado Federativo.

Los medios de impugnación se emplean pues, con el ánimo de revocar, modificar o bien confirmar la resolución impugnada. A través de los recursos que surgen por aquellas violaciones procesales, es decir, son medios existentes de impugnación para resolver de manera conjunta los

acontecimientos en los que se violó el procedimiento o aplicó en forma defectuosa la ley, presentándose entonces cualquiera de estos dos supuestos:<sup>14</sup>

- Que por haber una violación procesal, el tribunal administrativo, ordene que reponga el procedimiento a partir de esa violación.
- Que al no haber esa violación al procedimiento, resuelva con plenitud jurisdiccional.

Las violaciones procesales no son susceptibles de ser reparadas por el superior, por lo que al resolver el recurso hecho valer y siendo fundados y operantes los agravios, dicta sentencia que hace reponer el procedimiento, quedando insubsistente todo lo actuado a partir de que se cometió la violación procedimental, por considerarse que es contraria a derecho. En efecto, el recurrente pretende que la resolución recurrida deje de tener vigencia, para que en su lugar se dicte una en que se respeten sus derechos procesales o de fondo, que fueron vulnerados en la resolución impugnada.

### **LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES.**

La doctrina administrativa municipal ubica a los recursos dentro del género más amplio, que son, en general, los llamados medios de impugnación. Además de los recursos comprenden a otras formas impugnativas, como serían los procesos contencioso administrativo y en el juicio de amparo en contra de los actos municipales. Concluyo enunciando que tenemos como género: los medios de impugnación; y como especies: los recursos administrativos, a más del juicio de amparo que se puede

---

<sup>14</sup> Quintana Roldan, Op. Cit., pp. 293 y 294.

interponer en contra de los actos administrativos municipales violatorios de garantías individuales.

## **CLASES DE RECURSOS**

Los juicios contenciosos administrativos en tanto a competencia en materia municipal se refieren, busca el efecto de que las sentencias puedan ser la nulidad del acto administrativo Municipal, su modificación o, por lo contrario, declarar su plena validez si éste se apegó a derecho. Por consiguiente para los medios de impugnación se emplean entonces los siguientes recursos:<sup>15</sup>

**A) El Recurso de Revocación.** Este recurso procede, generalmente, en contra de los actos y determinaciones del presidente municipal. Se debe de interponer en algunos casos, ante el presidente municipal o en otros en el ayuntamiento. El término de interposición fluctúa entre cinco y quince días a partir de la fecha en que se tiene conocimiento del acto que se impugna o de su ejecución. Para resolver la autoridad cuenta con plazos que van de cinco a quince días y en un solo caso en un plazo perentorio de veinte cuatro horas. Al escrito de interposición se deben acompañar el o los documentos que lo acrediten el derecho que alega tener o por lo menos la existencia de interés jurídico en quien ejercita la acción, así como la narración de hechos y ofrecimiento de pruebas en su caso.

**B) El Recurso de Revisión.** Este recurso es conocido como un medio impugnativo de la resolución recaída a la revocación. En el caso de que la violación se sustancie por el Presidente Municipal, la revisión debe presentarse ante el pleno del Ayuntamiento. En otros casos en que no

---

<sup>15</sup> Ibidem., pp. 286 y 292.

existe el recurso de revocación, la revisión también se presenta directamente ante el pleno del Ayuntamiento, operando como recurso único. Los términos para interponer este recurso fluctúan entre los cinco días y quince días, al igual que para resolverlo se señalan términos generales de quince días. Se establece en las legislaciones estatales que este recurso debe ser presentado por escrito y que se deberán acompañar los documentos que acrediten la impugnación.

**C) Reconsideración.** En un número mucho menor de legislaciones aparece este recurso con ciertas manifestaciones fiscales. Esto es, que la reconsideración la establecen algunos Estados para la autoridad municipal revise el monto de multas impuestas por infracciones de reglamentos. Generalmente se marca un plazo de tres a quince días para la interposición del recurso, señalándose también de que debe de ser por escrito y que deberán acompañarse las pruebas correspondientes que acrediten lo solicitado.

**D) Recurso de Queja.** Ocasionalmente, algunas legislaciones regulan este recurso que se opone en contra de actos de los delegados o comisionarios de las circunscripciones internas del municipio. En las circunstancias en que se establece este recurso, se señala al presidente municipal para que lo resuelva. Debe presentarse por escrito y también deben de agregarse las pruebas correspondientes.

De la gamas que nos presentan las legislaciones de los Estados sobre los recursos o medios impugnativos en materia municipal, encuentro poca homogeneidad y una falta de técnica asombrosa en cuanto a la regulación de los recursos administrativos en materia municipal, por lo que habrá de ser importante que se establezca que debemos considerar que las leyes de carácter fiscal de los Estados se suelen establecer algunos otros en esa

materia, particularmente los que adquieren carácter contencioso ante tribunales administrativos.

En esa tesitura encontramos en nuestro estado a través de la Ley Orgánica Municipal un mecanismo sui generis para resolver las contiendas entre los particulares y la administración pública municipal: el recurso de inconformidad competencia de los juzgados administrativos municipales.

Este novedoso medio de defensa en las materias administrativa y fiscal se encuentra regulado en lo general en la propia Ley Orgánica Municipal y supletoriamente en la de justicia administrativa. El recurso de inconformidad, es importante destacarlo, resulta de agotamiento obligatorio en contra de los actos y resoluciones jurídico-administrativos dictados por todas las autoridades municipales, excepto los ayuntamientos.

Siendo bastantes las cuestiones que se podrían tratar con motivo de nuestra justicia administrativa municipal, como por ejemplo, el estudio del panorama jurídico previo a su existencia, el trámite del medio de defensa y su problemática procesal, que resultarían casi interminables en tiempo y papel a fin de abordarlas, pero la interrogante que se debe atender es: ¿Qué es el recurso de inconformidad?

El legislador de Guanajuato al establecer en la Ley Orgánica Municipal el procedimiento a seguir ante los juzgados Administrativos decidió denominarlo "recurso de inconformidad".

La palabra "recurso" en el lenguaje jurídico-administrativo es equívoca porque puede implicar al menos dos cuestiones distintas a saber:

a) Primeramente, hace alusión a su medio de defensa establecido a favor de los gobernados el cual se hace valer ante las propias autoridades integrantes

de la administración pública federal, estatal o municipal, que en cierta forma podemos llegar a afirmarlos han emitido los actos confutados siendo su finalidad controvertir la presunción de legalidad de que están revestidos. Estamos hablando en pocas palabras de la justicia administrativa retenida. Y así por ejemplo, se hace alusión al recurso administrativo de inconformidad ante los consejos consultivos delegaciones del instituto mexicano del seguro social, del de revocación ante las administraciones locales jurídicas de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o del de oposición al procedimiento administrativo de ejecución ante las autoridades hacendarias estatales, etc.;

b) También, se hace referencia a los medios de impugnación de que gozan las partes en los procesos de toda índole- civiles, penales, laborales, electorales, administrativos, etc. – para defenderse de ciertas decisiones jurisdiccionales que les causan un agravio o perjuicio jurídico. Aquí estamos en presencia de lo que pudiéramos dar en llamar “recursos procesales” para ser más explícitos. Ejemplos de esta clase serían los recursos de reclamación y de revisión que prevé la vigente Ley de Justicia Administrativa de Guanajuato o también los de apelación y denegada apelación para el caso de los procesos civiles.

- Por lo que en ese sentido el recurso de inconformidad ¿es un recurso administrativo? o un ¿recurso procesal?

Voy a continuación a enunciar y explicar todo aquello que no es el recurso, para que finalmente exponer lo que sí corresponde a su esencia.

En derecho fiscal fundamentalmente existen una serie de medios de defensa que sin ser precisamente recursos administrativos se emparentan con ellos por lo que se han denominado cuasi recursos. Considerando a estos como



una antesala de aquellos es inevitable que revisemos en primer orden si nuestro recurso de inconformidad municipal comparte su naturaleza.

Los cuasi recursos pueden ser definidos como ciertos medios de defensa, en la materia administrativa y fiscal, establecidos a favor de los particulares basados en la garantía constitucional del derecho de petición que en su mayoría no forjan instancia; siendo medios imperfectos que se encuentren sujetos al ejercicio de facultades discrecionales y que no tienen señalado en la ley un procedimiento en forma de juicio.

En materia fiscal federal contamos con los siguientes cuasi recursos.

- a) Consultas.
- b) Condonación de multas.
- c) Reconsideración.
- d) Justicia de Ventanilla.
- e) Aclaraciones; e
- f) Instancia de condonación o prescripción.

El recurso de inconformidad municipal no puede ser catalogado como un cuasi recurso dado que, en primer lugar, no limita su interposición a la prescripción general contenida en el artículo 8° constitucional, es decir, no se trata del simple ejercicio del derecho de petición, pues más allá de eso se constituye en una forma de establecer el principio de legalidad quebrantado por un actuar autoritario lesivo al gobernado mediante el ejercicio de una acción ante un órgano definidor del derecho.

En tercer término, el denominado recurso de inconformidad no es un cuasi recurso porque a diferencia de estos sí forja instancia, ya que al disponer los artículos 206 y 41, ambos en su último párrafo de la Orgánica Municipal y de Justicia Administrativa respectivamente, que previo al juicio ante el Tribunal

Contencioso del Estado deben los particulares agotar el trámite de competencia de los juzgados administrativos, luego entonces, están reconociendo el carácter de instancia al procedimiento en materia administrativa municipal, ciertamente esto nos conduce de manera inevitable a concluir que el legislador no previó muchas de las consecuencias que implicaría este nuevo sistema por lo que subsisten importantes interrogantes por resolver.

Cabe destacar que los casi recursos son tramitados ante las autoridades integrantes de la propia administración; y por lo que toca a nuestro recurso de inconformidad resulta del conocimiento de un órgano diferenciado de ellas denominado juzgado administrativo municipal.

En esa virtud resultaría agotador tratar de enlistar todas o por lo menos la mayoría de las definiciones que la doctrina ha propuesto con respecto al recurso administrativo, será provechoso reproducir algunas con el fin de extraer sus notas esenciales.

El recurso administrativo 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 falta de aplicación de la disposición debida.

Para Pedro López Ríos consiste en un medio de impugnación que la ley otorga al particular afectado en sus derechos o intereses jurídicos por un acto administrativo, a fin de que en sede administrativa, obtenga una revisión del propio acto y, si procede, sea revocado, anulado o modificado en virtud de razones de ilegalidad o de inoportunidad.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> López Ríos, Pedro. La Justicia Administrativa en el sistema Federal Mexicano. México, Imprenta Universitaria de la Universidad de Guanajuato, 1995. P. 35 y 36 .

De tales definiciones así como de las demás existentes se desprende como una de las notas mas importantes y se determina precisamente la naturaleza jurídica de todo recurso administrativo el que este se interpone, tramita y resuelve ante y por una autoridad formalmente administrativa, es decir, integrante de la administración publica activa del Estado. Autoridad que puede ser la propia emisora del acto, un superior jerárquico o con una instancia especialmente creada para conocer el recurso.

Ahora bien, el hecho que el recurso sea ventilado ante las propias autoridades administrativas contra las que se tiene una diferencia jurídica ha provocado criticas en pro y en su contra, mismas que se muestran en el siguiente apartado.

<b>VENTAJAS</b>
<p>1ª Permite a la autoridad "lavar en la casa la ropa sucia" sin exponerse ante un tribunal.</p> <p>2ª El particular tiene la posibilidad que su asunto se resuelva en justicia y no precisamente en derecho.</p> <p>3ª Evita el recargo de las labores de los tribunales.</p> <p>4ª Si al particular le asiste la razón será más expedita la justicia administrativa.</p>
<b>DESVENTAJAS</b>

1ª La confrontación de los particulares con el criterio de muchos funcionarios de la administración pública que consideran que tiene que confirmar los actos de las autoridades.

2ª La actitud de la autoridad resolutora del recurso que al percatarse de que no asiste la razón procurará retardar más la emisión de su decisión, lo cual retardará la impartición de la justicia administrativa.

De los breves datos aportados ya se puede advertir que existen notables diferencias entre los recursos administrativos y el de inconformidad municipal.

Diferencias:

1ª Los recursos administrativos se tramitan y resuelven ante una autoridad que forma parte de la administración pública activa del Estado, es decir, se desenvuelven en sede administrativa. En cambio, el recurso de inconformidad se interponen ante el funcionario municipal denominado juez administrativo que goza de una naturaleza jurídica distinta del resto de las autoridades del municipio.

2ª Es característica de los recursos administrativos que como procedimientos paraprocesales si bien se asimilan al proceso pues cumplen con el mismo fin (resolver el litigio o controversia), son considerados como una forma alternativa y previa a este y generan una relación de tipo lineal entre el gobernado y la autoridad resolutora dado que la administración funge indistintamente como juez y parte. En cambio en el recurso de inconformidad se encuentran bien diferenciados los roles que juegan el gobernado (actor) y la autoridad administrativa municipal (demandada) como partes iguales que defienden sus posiciones antagónicas y el juez administrativo, funcionario público imparcial situado por encima de ellos cuyo fin es lograr el imperio del

derecho. En resumen, la relación producida en el recurso administrativo es lineal, mientras que en el de inconformidad se transforma en una de carácter triangular.

3ª El diseño procedimental, así como la terminología empleada por el legislador de Guanajuato en la LOM nos sugieren poderosamente que la naturaleza jurídica del recurso de inconformidad no es la de un medio de defensa en sede administrativa, sino otra muy distinta. Adviértase preventivamente que en la ley se estructuró un procedimiento seguido en forma de juicio con demanda (escrito de inconformidad), contestación, periodo probatorio y sentencia (denominada resolución).

4ª El recurso administrativo culmina con la emisión de una resolución administrativa. En cambio el de inconformidad llega a su fin en forma normal con una resolución a la que perfectamente podemos asimilar con una sentencia, por que mediante ella el juzgado administrativo municipal expresa su sentir en el caso concreto sometido a su conocimiento aplicando el derecho (jurisdicción). Si bien de fondo lo dicho resulta aplicable a las resoluciones dictadas en los recursos administrativos, ya se ha adelantado que los juzgados municipales gozan de una naturaleza jurídica diversa, radicando en ello la nota distintiva en la nomenclatura empleada.

Ha de recordarse que procesalmente hablando por sentencia se entiende:

“...acto del órgano jurisdiccional en que éste emite su opinión sobre la conformidad o disconformidad de la pretensión de la parte con el derecho objetivo, y en consecuencia, actúa o se niega a actuar dicha pretensión.”<sup>9</sup>

“...Sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia de juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso.”

Así pues, si analizamos detenidamente la sucesión de actos y circunstancias que preceden la interposición de todo escrito de inconformidad ante un juzgado administrativo municipal, podremos observar una gran gama de situaciones. Por ejemplo, existiría eventualmente una petición elevada a la autoridad administrativa que haya sido resuelta aún, caso en el que se podrá actualizar la negativa ficta. Habrá un procedimiento administrativo que haya desembocado en la emisión de un acto que restrinja la esfera jurídica del gobernado –como la imposición de una multa o la suspensión o privación de un derecho reconocido por las normas administrativas. O, finalmente se podrá presentar contra la resolución recaída a un recurso administrativo interpuesto por el particular en cualquiera de las situaciones ante citadas. No desprendiéndose hasta este momento el menor indicio de cuestión procesal alguna que nos autorice calificar a la inconformidad como un medio de impugnación en el sentido estricto de la palabra. Adelantándonos un poco en conjeturas habremos de decir que el recurso de inconformidad viene a constituir propiamente la primera instancia jurisdiccional.

Debemos pues deducir que si los juzgados administrativos municipales constituyen una auténtica función jurisdiccional municipal, entonces el recurso de inconformidad es un verdadero proceso.

Esta última aceptación que parte del proceso en función del órgano que resuelve el litigio y que se encuentra particularizada a la materia administrativa

se actualiza plenamente por nuestros juzgados administrativos municipales, ya que al estar dotados de autonomía para dictar sus fallos, ésta característica los diferencia de las demás autoridades tramitadoras de recursos que conforman la justicia retenida.

El diseño procedimental del recurso se asimila al de cualquier proceso impugnativo, advirtiéndose en sus fases:

1.- La de instrucción compuesta por presentación de demanda, emplazamiento, contestación a la demanda y, en caso de negativas fictas y de cuestiones de notificaciones, por aplicación supletoria de la ley de Justicia Administrativa, las ampliaciones respectivas (véanse al respecto los artículos 209, 210, 211 y 212 de la Orgánica Municipal);

2.- Periodo probatorio (artículo 212 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato); y

3.- Fase de juicio con la emisión de la sentencia. Al efecto el numeral 213 de la ley Orgánica Municipal textualmente estipula: "Concluido el periodo de pruebas, la autoridad, dentro del término de cinco días hábiles, dictará resolución...".

Esta resolución a la que la ley sin llamarla literalmente sentencia, formal y materialmente se constituye en tal, por que:

a) Desde el punto de vista formal, bastantes jueces administrativos municipales tomando como modelo las sentencias dictadas por el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado acostumbran emitir sus resoluciones observando los siguientes elementos o partes: *preámbulo, resultados, considerándolos y puntos resolutiveos*. Estructura que es la típica de cualquiera de las sentencias pronunciadas por todo tribunal estatal o federal;

b) Materialmente, las resoluciones que ponen fin al proceso administrativo municipal deben observar invariablemente los principios de congruencia, exhaustividad, fundamentación y motivación connaturales a todas las sentencias; y

c) Lo más importante, las resoluciones tomadas por los jueces administrativos son auténticas sentencias -desde luego, siempre que no se dicte una determinación de sobreseimiento-, debido a que constituyen el sentir de un juzgador con el respecto a la contienda planteada.

En definitiva, la nomenclatura "*recurso de inconformidad*" se revela engañosa a los sentidos del observador, pues muy distante se encuentra de ser lo que parece. Por lo que se recomienda que en reforma posterior se le denomine proceso administrativo municipal por corresponder a su verdadera naturaleza.

Sin detrimento alguno del conocimiento y elogio que nos merecen los esfuerzos anteriores, en honor al espíritu crítico que forja la investigación jurídica, debo advertir que infortunadamente la legislación es contradictoria en un aspecto y poco clara en otro, cuanto a la regulación de la optatividad de los recursos administrativos municipales se refiere; lo que puede dar pie con suma facilidad a erróneas interpretaciones de la ley por parte de los sujetos involucrados en su aplicación.

Para explicar lo apuntado analicemos a continuación el contenido de los siguientes conceptos:

Artículo 206 (Ley Orgánica Municipal).- Los actos y resoluciones dictados por el Ayuntamiento, por el presidente municipal y por las dependencias y



entidades de la administración pública municipal, podrán ser impugnados mediante el recurso de inconformidad, cuando afecten los intereses jurídicos de los particulares.

**Será optativo para el particular afectado impugnar las resoluciones a que se refiere el párrafo anterior, mediante el recurso de inconformidad o bien, acudir directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.**

(Se aprecia que la interposición del recurso únicamente es para el particular más no para la autoridad municipal, recordando que la supletoriedad de otra ley, para que la autoridad pueda interponer un medio impugnativo no aplica, por ser una normatividad legal diversa, más aún cuando la propia Suprema Corte de Justicia lo enmarca).

Artículo 41 (Ley de Justicia Administrativa).- Cuando las leyes o reglamentos establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o promover directamente un juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ejercitada la acción ante éste último, no se podrá acudir a otro medio ordinario de defensa.

Tratándose de actos y resoluciones municipales, el particular deberá impugnarlos ante los Juzgados Municipales. En ningún caso procederá el desistimiento de la instancia ante los Juzgados Municipales.

“ARTICULO CUARTO (Transitorio de la Ley de Justicia Administrativa).- Para los efectos del artículo 41 de esta ley, será optativo; para el particular acudir ante los juzgados Municipales o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.”

De lo transcrito se concluye con claridad que, a partir del 2 de julio del año 2000, se encontrarán vigentes dos normas jurídicas contradictorias: para la Ley Orgánica Municipal el recurso de inconformidad seguirá siendo optativo; mientras que para la Ley de Justicia Administrativa el citado medio de defensa será de agotamiento forzoso.

Por otro lado la redacción del segundo párrafo del artículo 41 de la Ley de Justicia Administrativa induce a pensar que todos los actos o resoluciones administrativas emitidos por las autoridades del municipio son impugnables ante los Juzgados Municipales, mediante el recurso de inconformidad que prevé la Ley Orgánica Municipal. Esto genera confusión al confrontarlo con lo dispuesto por los siguientes preceptos de la aludida Ley Orgánica:

**“Artículo 207.- El recurso de inconformidad contra actos y resoluciones del Ayuntamiento, se interpondrá ante el propio cuerpo colegiado.”**

**“Artículo 208.- Tratándose de actos y resoluciones que emitan el presidente municipal y las dependencias y entidades de la administración pública municipal, el recurso de inconformidad se interpondrá ante los juzgados municipales.”**

**“Artículo 216.- Los juzgados municipales, son los órganos jurisdiccionales de control de la legalidad en los municipios, quienes conocerán y resolverán el recurso de inconformidad promovido por los particulares, sobre los actos y resoluciones a que refiere el artículo 208 de esta Ley.”**

De tal manera, la obligatoriedad u optatividad de los recursos municipales cobra importancia ante una doble problemática; primero, para el litigante en

materia administrativa que preferirá acudir directamente al juicio ante el Tribunal Contencioso por las siguientes razones:

1° Ante la desconfianza fundada en la realidad del recurso administrativo en México, de que la propia autoridad revoque sus decisiones; y

2° Para obtener la suspensión del acto impugnado en el recurso de inconformidad según lo establecido por la Ley Orgánica Municipal se requiere:

a) Que con el otorgamiento de la suspensión no se afecte el interés público;

b) Que sin excepciones se garanticen suficientemente, mediante fianza o depósito fijado por la autoridad, los posibles daños o perjuicios en caso de obtener resolución desfavorable el particular; y

c) Que la autoridad ante la cual se ventile el recurso “tenga a bien” conceder la suspensión; dicho en otras palabras: una vez cumplidas las exigencias de los incisos a) y b), hay que correr con “suerte” para esperar se decrete la suspensión en el recurso.

Finalmente, el abogado administrativo reforzará sus argumentos para desestimar la opción ante los juzgados municipales invocando el texto del artículo tercero transitorio de la Ley Orgánica Municipal, que a la letra dice:

“Artículo Tercero.- Se abroga la Ley Orgánica Municipal, expedida mediante decreto número 153. de fecha 14 de junio de 1984, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 61, de fecha 31 de julio de 1984, sus reformas y toda disposición legal que se oponga a esta Ley.”

En segundo lugar, el determinar el tipo de agotamiento de los recursos administrativos reviste especial interés para el tribunal y para los actores, para resolver lo contundente en cuanto a la procedencia o improcedencia del juicio.

Una vez que se ha precisado la problemática existe sobre la obligatoriedad u optatividad de los recursos administrativos municipales, obligado resulta allanar, en un caso, la contradicción entre los artículos 41, segundo párrafo de la Ley de Justicia Administrativa y el 206, segundo párrafo de la Ley Orgánica Municipal.

Trasladando lo anterior se concluye que:

Entre dos normas que se oponen contradictoriamente, no pueden ambas carecer de validez y se tendrá que preferir una, por lo tanto, al ser posterior la norma contenida en la Ley de Justicia Administrativa, con respecto a la correlativa de la Ley Orgánica Municipal, deberá prevalecer aquélla sobre ésta.

Así que a partir del 2 de julio del año 2000, toda demanda que se presente o se tenga por presentada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con dicha fecha y en la cuál no se haya agotado previamente el recurso de inconformidad ante el Juzgado Municipal respectivo, será declarada improcedente. Desde la tesis, la Sala que conozca el asunto en cuestión fundará su acuerdo en lo dispuesto por los artículos 57, fracción IX; 41, 2° párrafo y 4° transitorio de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, y motivándolo en que el acto administrativo impugnado no es definitivo, en virtud de que en contra él la Ley Orgánica Municipal confiere al particular el recurso de inconformidad, mismo que de acuerdo a la presente Ley es de agotamiento forzoso y no optativo, debiéndose, en consecuencia, intentar previamente al juicio de nulidad el recurso administrativo.

Por otra parte, una interpretación armónica y sistemática de los numerales 206, 207, 208 y 216 de la Ley Orgánica Municipal en relación con el 41 segundo párrafo de la Ley de Justicia Administrativa nos lleva a concluir que sólo será obligatorio el recurso de inconformidad competencia de los Juzgados Municipales para el particular más no para la autoridad municipal; por lo tanto, a la demanda de nulidad que se presente ante el Tribunal de lo Contencioso contra un acto o resolución emitido por ayuntamiento, no le será aplicable la improcedencia supralíneas explicada y la Sala deberá –una vez que se hayan colmado las demás exigencias legales-, acordar su admisión a trámite sin mayor inconveniente. Una resolución en sentido contrario ameritará el juicio de amparo, siendo muy probable que se conceda para el efecto de admitir el escrito inicial.

De conformidad con lo preceptuado por los artículos 41, 2° párrafo y 4° transitorio de la multicitada Ley de Justicia Administrativa, los Juzgados Municipales de todo el Estado, tendrán bajo su plena responsabilidad la nada fácil e indeclinable atribución de controlar la legalidad de los actos sometidos a su competencia.

De lo anterior viene a colación lo estatuido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que arguye:

No. Registro: 181,113

Jurisprudencia

Materia(s):Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XX, Julio de 2004

Tesis: 2a./J. 80/2004

JUICIO DE NULIDAD. EL ARTÍCULO 662 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE CHIAPAS QUE PREVÉ EL RECURSO DE REPOSICIÓN, NO ES SUPLETORIO DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas no establece un sistema de recursos para impugnar las providencias dictadas en el trámite de los juicios de nulidad seguidos ante las Salas del Supremo Tribunal de Justicia de esa entidad federativa, pues aunque su artículo 14 permite la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles del propio Estado, el cual prevé en su artículo 662 la procedencia del recurso de reposición contra los autos dictados por los presidentes de las Salas de dicho tribunal, ello no implica que tal recurso sea aplicable supletoriamente a aquella Ley, ya que para que opere la supletoriedad se requiere que las materias o cuestiones procesales comprendidas en la ley que suple, se encuentren establecidas en principio en la ley suplida, aunque carentes de reglamentación o deficientemente reguladas; por tanto, como la referida Ley de Justicia Administrativa no establece ningún recurso en los juicios de nulidad, lo que se corrobora con el hecho de que su artículo 59 dispone que en contra de las sentencias dictadas en tales juicios no procede recurso alguno, debe concluirse que son irrecurribles las resoluciones, tanto las sentencias, como los acuerdos de trámite dentro del mencionado juicio de nulidad.

Tesis de jurisprudencia 80/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cuatro de junio de dos mil cuatro.

Tesis aislada

Materia(s):Común

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Septiembre de 1996

Tesis: XVII.2o.20 K

Página: 671

LEY, SUPLETORIEDAD DE LA.

La supletoriedad de la ley implica que la ley suplida regula deficientemente una determinada institución jurídica que sí se encuentra prevista en la ley suplente, por lo que no puede haber supletoriedad cuando el ordenamiento legal suplido no contempla la figura jurídica de que se trata.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEPTIMO CIRCUITO.

Amparo directo 320/95. María Celia Salcido Herrera y otras. 17 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Campuzano Medina. Secretario: David Fernando Rodríguez Pateén.

Como se expuso y conforme a lo que estatuye la Suprema Corte de Justicia la supletoriedad para el caso que nos ocupa no deberá ser aplicable, por las razones debatidas en supralíneas.

No. Registro: 181,262

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa  
Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XIX, Junio de 2004  
Tesis: XX.2o.15 A  
Página: 1477

SUPLETORIEDAD EN MATERIA DE RECURSOS. NO SE ACTUALIZA ENTRE EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, AL NO PREVER ÉSTA UN SISTEMA PROPIO DE TALES MEDIOS DE IMPUGNACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS).

El artículo 14 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas establece que a falta de disposición expresa se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles del Estado. Ahora bien, para la procedencia de la supletoriedad deben satisfacerse los siguientes requisitos: a) Que el ordenamiento que se pretenda suplir la admita expresamente y señale el estatuto supletorio; b) Que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevenga la institución jurídica de que se trate; c) Que previendo dicha institución, las normas existentes en el cuerpo a suplir sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria; y, d) Que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de cualquier modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Así las cosas, la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles del Estado, a la Ley de Justicia Administrativa, en materia de recursos ordinarios, no se actualiza, ya que si bien la citada en último término admite la posibilidad de que a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo prescrito en ese cuerpo legal se aplique como estatuto supletorio el código adjetivo de que se trata, al no prever un sistema propio de recursos por medio de los cuales puedan revocarse o modificarse los autos que los presidentes de las Salas Regionales Colegiadas en Materia Civil (erigidas en Salas Administrativas) dicten dentro de los juicios de nulidad y, por ello, su aplicación por analogía no se justifica, de tal manera que al no regularse algo similar en la legislación administrativa, es evidente que no le es aplicable supletoriamente lo dispuesto por el artículo 662 del enjuiciamiento civil en consulta, que establece el recurso de reposición; de lo contrario, daría lugar a la creación de recursos no establecidos en la legislación que se pretende suplir, con lo que se desvirtuaría la finalidad de la supletoriedad, que es la de colmar las deficiencias de las disposiciones que reglamentan la figura jurídica prevista en el ordenamiento legal respecto del cual se aplica la supletoriedad, lo que en modo alguno implica que se sustituya al legislador en la determinación de no contemplar como medio de impugnación el recurso de mérito.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO.



Amparo directo 577/2003. Pedro Eduardo Jonapá Megchún. 19 de noviembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Arteaga Álvarez. Secretario: Juan Manuel Morán Rodríguez.

Amparo directo 563/2003. José Raúl Sánchez Hernández. 18 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Alma Rosa Díaz Mora. Secretario: Serafín Salazar Jiménez.

Nota: Esta tesis contendió en la contradicción 43/2004-SS resuelta por la Segunda Sala, de la que derivó la tesis 2a./J. 80/2004, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 249, con el rubro: "JUICIO DE NULIDAD. EL ARTÍCULO 662 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE CHIAPAS QUE PREVÉ EL RECURSO DE REPOSICIÓN, NO ES SUPLETORIO DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA."

No. Registro: 189,567

Tesis aislada

Materia(s): Común

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIII, Mayo de 2001

Tesis: XXI.1o.89 K

Página: 1233

SUPLETORIEDAD DE LAS NORMAS. REQUISITOS PARA QUE OPERE RESPECTO DE LA PROMOCIÓN DE UN RECURSO ORDINARIO.

Tomando en cuenta que la supletoriedad de las normas opera cuando, existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, lo que hace necesario acudir a otra ley para determinar sus particularidades, constituye un requisito indispensable para tal efecto el que la institución jurídica de que se trate se encuentre prevista en la ley suplida, lo que debe observarse con mayor razón, cuando con motivo de dicha aplicación supletoria se pretenda justificar la promoción oportuna de un medio de impugnación que de acuerdo con la norma que lo regula ha sido presentado fuera del término legal respectivo, como sucede en el caso de que un particular pretenda justificar la interrupción del lapso con el que contó para promover un recurso, por el hecho de haber solicitado la aclaración de sentencia en contra del fallo cuestionado, a pesar de que dicha figura jurídica (aclaración de sentencia) no se encuentra contemplada en la legislación que regula el acto del que solicitó tal aclaración.

## PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 324/2000. CIPA, S.A. 10 de agosto de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Raquel Aldama Vega. Secretario: Fernando Rodríguez Escárcega.

No. Registro: 199,547

Jurisprudencia

Materia(s): Común

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Enero de 1997

Tesis: I.3o.A. J/19

Página: 374

## SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA.

La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación la establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.

## TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 173/91. María Verónica Rebeca Juárez Mosqueda. 3 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Amparo directo 983/95. Guillermina Luna de Rodríguez. 18 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas.

Amparo directo 1103/95. Afianzadora Lotonal, S.A. 1o. de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

Amparo directo 1233/96. Nacional Financiera, S.N.C. 16 de mayo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Vicente Román Estrada Vega.

Amparo en revisión 1523/96. Jaime Levy Alcahe. 24 de junio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada.

No. Registro: 201,938

Tesis aislada

Materia(s): Civil

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Julio de 1996

Tesis: XXI.1o.29 C

Página: 427

#### SUPLETORIEDAD AL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE GUERRERO.

En términos de los artículos 4o. del Código de Procedimientos Civiles, y 19 y 20, del Código Civil del Estado de Guerrero, se desprende que, la supletoriedad del primer cuerpo legal citado se ciñe exclusivamente a la aplicación de los principios constitucionales, generales del derecho y propios del derecho procesal o por analogía; en tal circunstancia, si un contrato de apertura de crédito, se celebra con una institución bancaria en términos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, ello no autoriza para que dicha Ley sea aplicable de manera supletoria al código procesal civil referido porque la legislación mercantil no regula la acción ejercitada.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 256/96. Jorge Luna Sánchez. 23 de mayo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: José Refugio Raya Arredondo. Secretario: Ignacio Cuenca Zamora.

No. Registro: 202,796

Tesis aislada

Materia(s): Común

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Abril de 1996

Tesis: IV.2o.8 K

Página: 480

SUPLETORIEDAD DE UNA LEY A OTRA. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. Los requisitos necesarios para que exista supletoriedad de una ley respecto de otra, son a saber: 1.- Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente y señale la ley aplicable; 2.- Que la ley a suplirse contenga la institución jurídica de que se trata; 3.- Que no obstante la existencia de ésta, las normas reguladoras en dicho ordenamiento sean insuficientes para su aplicación al caso concreto que se presente, por falta total o parcial de la reglamentación necesaria, y 4.- Que las disposiciones con las que se vaya a colmar la deficiencia no contraríen las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una ley en otra.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 44/96. Elsa Blomeier Eppen. 27 de marzo de 1996.

Unanimidad de votos. Ponente: Leandro Fernández Castillo. Secretario: Daniel Cabello González.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo II-Agosto, Segunda Sala, tesis LXXI/95, página 272.

## **CONCLUSIONES**

El Estado, se visualiza como un ente cultural que tiene por objeto la obtención de un fin. Como todo producto de la cultura humana se caracteriza por llevar dentro de sí una finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre. Siendo el Estado una institución humana, tiene naturalmente un fin. Los hombres que componen el estado, los gobernantes y los gobernados al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad una intención que es la determinante y el motor de toda su estructura social.

Siempre que los hombres se agrupan socialmente dentro del Estado buscan la obtención de un fin que los beneficie a todos, ese fin al perseguirse precisamente para beneficiar a un conjunto de hombres, es un bien común. Por lo que el Estado también persigue el mismo bien social, un bien que beneficie por entero a todos lo que lo componen. Se deriva pues que el bien común perseguido por el Estado es el bien público y este será buscado por el Municipio el cual se conforma como una entidad con fines propios y específicos, adquiriendo el carácter de Municipio Político.

El Municipio es la entidad político jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

El Municipio da la idea de territorio, de población siendo el núcleo social de vida humana total determinada o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad. La ciudad es un sector territorial del Municipio, en que se desarrolla la

actividad urbana y donde generalmente se encuentra la sede en los poderes municipales. La ciudad entonces, es una abstracción, un espacio geográfico terrestre, caracterizado por la continuidad de sus edificaciones, su equipamiento, sus obras de infraestructura y sus servicios, así como sus sistemas de comunicación que permite la integración de sus componentes y crean un todo armónico con caracteres culturales y de vida propios. El concepto de Municipio en consecuencia, es más amplio y abarca al de ciudad.

Situándonos dentro del Municipio encontramos el Derecho Municipal como es el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referidas a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales estudiando la organización institucional de los municipios, bajo los elementos constitutivos del órgano primario del Estado y regulando las relaciones con los poderes Estatal y Federal; así como en el Sector Paraestatal y los particulares, atendiendo a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por límite las propias manifestaciones de la vida municipal, normando también la estructura y ejercicio de la Administración Pública Municipal por lo que hace a su ámbito interno y por lo que hace al externo, su relación con el Gobierno Estatal y Federal.

El Ayuntamiento es el órgano colegiado deliberante que asume la representación del Municipio y está integrado por el Presidente Municipal, el o los Síndicos, que cumplen tareas como la de representación en los juicios ante los Tribunales Locales o Federales y los Regidores a los cuales se asignan comisiones específicas por ramo entre otras.

Ante las problemáticas que pudieran suscitarse entre el Municipio y los particulares encontramos los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, conocen de autos o resoluciones municipales porque el Municipio es parte del

Estado, por disponerlo de manera expresa el artículo 115 Constitucional, cuando señala:

“Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno, republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial el de su organización política y administrativa, el Municipio libre...”.

Esto significa que el Municipio no es un poder u organismo ajeno al Estado, es parte del mismo. En este caso y en sentido lato, se considera que forma parte de la administración pública estatal y que por tal motivo los referidos Tribunales deben conocer de sus actos o resoluciones sin excepción. Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que el Municipio no es el poder distinto dentro del estado, sino que forma parte de su estructura política y administrativa, dentro de los únicos poderes que admite el estado; el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; incluso, constitucionalmente, depende del Legislativo para expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, pues las legislaturas de los Estados deben emitir de manera previa las bases normativas de las cuales depende en su función reglamentaria. Además, sus percepciones y otros aspectos económicos, también están regulados por las legislaciones de los Estados.

Cabe resaltar que el derecho municipal pondera autonomía propia, por los principios bajo los cuales es creado el municipio de tal forma que al ser un derecho de índole administrativo resulta un derecho autónomo con caracteres propios, determinados, específicos y diferenciales de otro, por lo que es evidente hablar de una plena autonomía municipal, en ese sentido, las normas que rigen al municipio no pueden ser reguladas por otra disposición jurídica a excepción de la constitucional.

En esa tesitura plasmamos como cuerpo normativo la Ley orgánica municipal para el Estado de Guanajuato en la que se estatuye en su articulado que los actos y resoluciones dictadas por el presidente municipal, por los síndicos y los regidores, por las dependencias y entidades de la administración pública municipal, podrán ser impugnadas mediante el recurso de inconformidad, cuando afecten intereses jurídicos de los particulares.

Siendo optativo para el particular afectado, impugnar las resoluciones a que se refiere el párrafo anterior, mediante el recurso de inconformidad o bien, acudir directamente ante el Tribunal de lo contencioso administrativo, mediante el juicio de nulidad.

Entonces pues, en tratándose de actos y resoluciones que emitan el presidente municipal, síndicos y regidores, las dependencias y entidades de la administración pública municipal, el recurso de inconformidad se interpondrá ante los juzgados municipales y en tratándose de actos y resoluciones que emita el Ayuntamiento "como órgano colegiado", se interpondrá ante el Tribunal de lo contencioso administrativo del Estado, mediante el juicio de nulidad.

El recurso de inconformidad, se tramitará conforme al procedimiento establecido en esta Ley y en lo no previsto por la misma, se aplicará supletoriamente la Ley de justicia administrativa para el Estado de Guanajuato y a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo dispuesto por este último ordenamiento, se estará a lo establecido por el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato.



De lo expuesto resulta a colación que el Municipio como nivel de gobierno, al gozar de una organización soberana, con personalidad jurídica, bajo la cual se crean y funcionan las instituciones sociales, políticas y económicas bajo la acción del poder público, debe tener una igualdad desde el punto de vista del derecho constitucional y del derecho procesal, sin importar su personalidad legal, ya que desde el punto de vista jurídico y conforme a la teoría general del proceso, en una litis son partes quienes tienen interés legal en su intervención, sin importar la calidad del sujeto, sino basta simplemente acreditar que se tiene derecho a participar dentro de la controversia por un interés jurídico. En ese sentido al Municipio se le coartan garantías constitucionales y procesales al no permitirle estar en un plano de igualdad procedimental en relación con el particular al limitar la posibilidad de poder interponer un medio ordinario de impugnación en contra de las resoluciones del juzgado administrativo municipal, ante el Tribunal de lo contencioso administrativo del Estado de Guanajuato, violentando las garantías individuales tales como la de audiencia, defensa y seguridad jurídica. Es decir y fuera del ámbito patrimonial, a las demás autoridades municipales se le coarta procesalmente el derecho de impugnar la resolución emitida por el juez municipal al negársele jurídicamente inconformarse ante esta, en razón a que tampoco se contempla la posibilidad legal de gozar de un medio ordinario en contra de la resolución del juzgado en cuestión, causándole una vez más un perjuicio en cuanto a sus intereses que representa así como la afectación del principio de equidad entre las partes intervinientes.

Ciertamente se plasma en el ordenamiento en comento la supletoriedad de otra legislación para el efecto de la posibilidad de interposición de un medio impugnativo, pero cabe recordar que nos encontramos ante una diversificación de leyes que tienen plena autonomía jurídica y más aún cuando se trata de un interés público que es totalmente distinto del privado como lo es la legislación civil, ya que

está última busca proteger los intereses jurídicos entre particulares y no entre estos con el Estado, como lo son las normas administrativas. No debiéndose olvidar que en cuanto a la administración de los servicios a cargo del municipio estos se prevén, planeándose, organizando, integrando, dirigiendo y controlando de manera permanente, uniforme y regular, la satisfacción de las necesidades materiales de orden colectivo y no del individual.

Situándonos en un enfoque de igualdad de partes entre la autoridad y el particular dentro de un proceso litigioso, localizamos que las autoridades municipales, no disponen de algún medio ordinario de impugnación en contra de resoluciones del juzgado administrativo municipal, condición que coloca a las diversas autoridades municipales, en un eminente estado de indefensión frente a los particulares, en perjuicio de sus intereses propios, circunstancia que se contrapone al Principio Constitucional de equidad entre las partes controvertidas; lo que implica una deficiencia de procedencia legal en detrimento de las autoridades municipales.

## **BIBLIOGRAFIA**

1. Arnaíz Amigo Aurora, Estructura del Estado, 3ra. edición, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, Págs 365.
2. Arteaga Nava Elisur. Derecho Constitucional. Editorial Oxford, México, 1999, Págs. 915.
3. Bielsa, Rafael. La Justicia por su Nombre. Editorial Javier Vergara Grupo Zeta Argentina, 1999. Págs. 236.
4. Fernández Ruiz Jorge. Régimen Jurídico Municipal en México. 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, Págs 132.
5. Gómez Lara Cipriano. Teoría General del Proceso. Editorial Porrúa, México, 1996, Págs 379.
6. Martínez Morales Rafael I. Derecho Administrativo I. 4ta edición. Editorial Oxford. México, 2001, Págs. 326.
7. Porrúa Pérez Francisco, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, México, 1985, Págs. 556.
8. Quintana Roldan Carlos. Derecho Municipal. 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Págs. 428.
9. Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998. Págs. 498.
10. Robles Martínez Reynaldo, El Municipio, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993, Págs. 262.

11. Sánchez Pichardo, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo. Doctrina, Jurisprudencia y Formularios. México, Editorial Porrúa, 1997 Págs. 533.
12. Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. 11ª edición, Editorial Porrúa. México, 1994. Págs. 476.

### **LEGISLACION**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Esfinge, 3ª edición. México, 2004.
2. Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, Compilación de Leyes para los Municipios del Estado de Guanajuato, Secretaría de Gobierno, 2005.
3. Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, Compilación de Leyes para los Municipios del Estado de Guanajuato, Secretaría de Gobierno, 2005.

### **OTRAS FUENTES**

López Ríos, Pedro. "La Justicia Administrativa en el Ámbito Municipal de Gobierno", Boletín del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, semestral, Guanajuato número 11, enero-junio de 1993, Págs. 29

La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano. Imprenta Universitaria de la Universidad de Guanajuato, México, 1995. Págs. 269.