

872709



UNIVERSIDAD
DON VASCO, A. C.

UNIVERSIDAD DON VASCO, A.C.

INCORPORACIÓN No. 8727-09 A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO.



ESCUELA DE DERECHO

"FALTA DE TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
BLANCA GARCÍA HERRERA

ASESORA: LIC. ARGELIA ESTRADA RANGEL



URUAPAN, MICHOACÁN, ENERO DEL 2004.



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.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA



UNIVERSIDAD DON VASCO

Escuela de Derecho

ENTRONQUE CARRETERA A PATZCUARO No. 1100
APARTADO POSTAL 66
TELS.: 524-17-46, 524-17-22, 524-25-26 URUAPAN, MICHOACAN
CLAVE UNAM 8727-09 ACUERDO: 2/8/95



AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN DE TESIS

NOMBRE DEL ALUMNO: GARCÍA HERRERA BLANCA
APELIDO PATERNO APELIDO MATERNO NOMBRE(S)

SE AUTORIZA LA IMPRESIÓN DE LA TESIS:

"FALTA DE TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL
ESTADO DE MICHOACÁN"

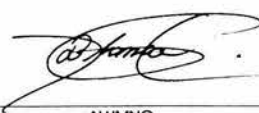
OBSERVACIONES:

NINGUNA

URUAPAN, MICHOACÁN, AGOSTO 11 DEL 2003.



ASESOR



ALUMNO



LIC. FEDERICO JIMÉNEZ TEJERO
DIRECTOR TÉCNICO

DEDICATORIAS

A DIOS...

*Por haberme brindado con el don
de la vida la oportunidad de crear
mi propia circunstancia.*

A MIS PADRES...

*Por su constante empeño para
implantar en mí las bases que me
colocaron en el camino apropiado
hacia el éxito profesional y personal.*

A MIS FAMILIARES...

*Por haberme proporcionado
muestras de afecto y apoyo a lo
a lo largo de mi sendero
escolar.*

A MI ESPOSO...

*Por haberme brindado a través de
su afecto, el aliento que me
fortaleció para identificar lo que
debía hacer en el logro de mis
anhelos.*

A LA LIC. ARGELIA ESTRADA...

Por haberme brindado parte de su tiempo y sapiencia en lo que fue mi formación profesional.

A MIS MAESTROS...

Por haberme transmitido su sabiduría formada a través del tiempo logrando así fomentar en mí la capacidad de pensar.

A MIS AMIGOS...

Por todos aquellos momentos bellos y adversos que vivimos juntos a lo largo de lo que fue el camino hacia el logro de un sueño en común.

A MI TÍA MARGARITA...

Por dejarme hacer saber a través de su vivo ejemplo que todavía existen personas con una extraordinaria calidez humana.

ÍNDICE

<i>INTRODUCCIÓN</i>	10
CAPÍTULO 1	
“LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”	14
1.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	16
1.2 CLASIFICACIÓN DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS.	17
1.2.1 Por la naturaleza de sus facultades.	17
1.2.2 De acuerdo a sus elementos personales.	18
1.2.3 De acuerdo a la función que desarrollan.	19
1.3 DIVISIÓN DE LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA.	23
1.3.1 Competencia en razón de territorio.	24
1.3.2 Competencia en razón de la materia.	25
1.3.3 Competencia en razón de grado.	26
1.4 LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS.	27
1.5 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PREVISTA EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.	29
1.5.1 En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	29
1.5.2 En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	30
1.6 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.	32
1.6.1 La Jerarquía.	33
1.6.1.1 Poderes de jerarquía.	34
1.6.2 EL PODER CENTRAL.	37
1.6.3 LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.	38
1.6.4 LAS SECRETARÍAS DE ESTADO.	39
1.6.4.1 La estructura básica de las Secretarías de Estado.	40
1.6.6 Órganos administrativos desconcentrados.	42
1.7 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.	43
1.7.1 Organismos descentralizados.	45

1.7.2 Empresas de participación estatal.	45
1.7.3 Fideicomisos Públicos.	46

CAPÍTULO 2

<i>“LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS”</i>	47
2.1 CONCEPTO DE RECURSO.	48
2.2 EL RECURSO Y EL DERECHO DE PETICIÓN.	49
2.3 MEDIOS DIRECTOS E INDIRECTOS DE PROTECCIÓN JURÍDICA A LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES.	50
2.3.1 Recursos indirectos.	50
2.3.2 Recursos directos.	52
2.4 CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.	53
2.5 ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.	55
2.6 EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO.	57
2.7 EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL PROCESO JURISDICCIONAL.	58
2.7.1 Semejanzas entre el recurso administrativo y el proceso jurisdiccional.	59
2.7.2 Diferencias entre el recurso administrativo y el proceso jurisdiccional.	61
2.8 CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	65

CAPÍTULO 3

<i>“EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN”.</i>	67
3.1 LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.	68
3.2 LA INSUFICIENCIA DEL CONTROL ADMINISTRATIVO.	70
3.3 ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COMPARADO.	72
3.4 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MATERIAL.	74
3.4.1 El carácter con el que debe de intervenir la administración y el	

particular.	76
3.5 EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES APLICADO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.	78

CAPÍTULO 4

<i>“EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO”</i>	81
4.1 DEFINICIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	82
4.2 SISTEMAS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COMPARADO.	84
4.2.1 Sistema Jurisdiccional francés.	84
4.2.2 Sistema Jurisdiccional angloamericano.	88
4.3 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.	90
4.3.1 Época colonial.	90
4.3.2 El consejo del Estado francés y la Constitución de Cádiz de 1812.	94
4.3.3 La Constitución Federal de 1824.	95
4.3.4 Las siete leyes centralistas del 29 de Diciembre de 1836.	96
4.3.5 La organización de lo Contencioso Administrativo de acuerdo con la Ley de 1853.	97
4.3.6 El Contencioso Administrativo en la Constitución de 1857.	99
4.4 FUNDAMENTO JURÍDICO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL SISTEMA MEXICANO.	102

CAPÍTULO 5

<i>“EL MUNICIPIO EN MÉXICO”</i>	106
5.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO.	107
5.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO.	108
5.3 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.	109
5.4 EL AYUNTAMIENTO COMO ÓRGANO DE GOBIERNO MUNICIPAL.	111
5.4.1 Concepto de Ayuntamiento.	111

5.4.2 Duración, instalación y funcionamiento del Ayuntamiento.	113
5.4.3 Integración del Ayuntamiento.	114
5.4.3.1 El Presidente Municipal.	115
5.4.3.1.1 Atribuciones del Presidente Municipal.	116
5.4.3.2 Los Regidores.	118
5.4.3.2.1 Atribuciones de los Regidores.	119
5.4.3.3 El Síndico.	120
5.4.3.3.1 Atribuciones del Síndico.	121
5.4.3.4 Otras autoridades y funcionarios de elección o designación.	122
5.4.4 Competencia y funciones del Ayuntamiento.	125
5.5 LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.	129
5.5.1 Autonomía Política.	131
5.5.2 Autonomía Administrativa.	132
5.5.3 Autonomía Financiera.	134
5.6 EL MUNICIPIO COMO ENTE ADMINISTRATIVO.	135
5.6.1 El acto administrativo Municipal.	135
5.6.2 Los recursos administrativo Municipales.	136
5.7 IMPUGNACIÓN CONTENCIOSA MUNICIPAL.	139
<i>CONCLUSIÓN</i>	142
<i>PROPUESTA</i>	149
<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	152
<i>GLOSARIO</i>	154

INTRODUCCIÓN

Desde tiempos remotos, el hombre se percató de la necesidad que tenía de interrelacionarse con sus semejantes, conformándose poco a poco lo que hoy se conoce como sociedades, requiriendo más tarde dicha asociación ser organizada, por lo que nació el Estado como ente público destinado a proporcionar un adecuado orden social, delimitándose así los derechos y las obligaciones tanto del Estado como de los gobernados.

A través del tiempo, el propio Estado ha establecido una serie de herramientas, las cuales reciben la denominación de medios de impugnación, con ellos, los particulares pueden ante las autoridades encomendadas a la impartición de justicia, exigir que se les respeten determinados derechos que poseen, inclusive se han consagrado recursos que se hacen valer en contra de las propias autoridades, como por ejemplo es el caso del campo administrativo, área que constituye el enfoque básico de la presente labor tesista.

Efectivamente, a fin de limar asperezas entre la Administración Pública y los administrados, se han establecido Tribunales Administrativos destinados a la solución de controversias entre estas dos partes, sin embargo, dicha figura juzgadora se ha introducido efectivamente y solo en determinadas legislaturas estatales de la república, por lo que consecuentemente algunos estados carecen de una verdadera justicia administrativa, ya que debido a dicha carencia de

impartición de justicia administrativa, se deja dicha labor juzgadora en manos de las propias autoridades que emiten el acto impugnado, constituyendo con ello una trasgresión grave al principio de imparcialidad previsto en el numeral 17 segundo párrafo de la Ley Fundamental, ya que teniendo las autoridades la misma identidad de juez y parte, no es posible que las autoridades fallen en contra de las decisiones dimanadas por ella misma, dando con ello consecuentemente la razón al recurrente y por otro lado en virtud a dicha unidad de partes en un solo ente, no habrá credibilidad en el fallo por parte de los administrados, ya que no considerarán que la controversia fue resuelta de manera imparcial.

En razón a la carencia con la que cuenta el Estado de Michoacán en cuanto a la impartición de justicia administrativa, el presente trabajo tiene como objetivo general realizar un análisis sobre si efectivamente existe parcialidad en las resoluciones emitidas en materia de justicia administrativa, a nivel Municipal en el Estado de Michoacán, así como resaltar la necesidad que tienen los habitantes que conforman los diferentes Municipios de la referida entidad de contar con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendiente a dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los gobernados, a fin de que se coloque a los contendientes en un plano de igualdad, cumpliéndose sólo así lo establecido por el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como objetivo específico, éste se limita al hecho de proponer la creación

de Tribunales de lo Contencioso Administrativo con jerarquía Distrital y no Municipal, situándose éstos en diferentes zonas geográficas ó regiones dentro de nuestro Estado y no en la cabecera de cada Municipio, teniendo jurisdicción sobre varios Municipios para conocer y resolver las cuestiones controvertidas que surjan entre la Administración Pública y los administrados, a fin de que éstos últimos tengan mayor credibilidad en las resoluciones que dicten los Tribunales, al saber de antemano que los contendientes se colocarán en un mismo parámetro de igualdad garantizando de esta forma el principio de imparcialidad.

Para el desarrollo del tema en cuestión, se empleará el método analítico y deductivo, consistiendo el primero en el análisis de lo establecido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los preceptos 73 fracción XXIX-H y 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con el precepto 96 consagrado en la Constitución Política del Estado de Michoacán.

Lo señalado en el párrafo anterior se llevará a cabo con el objeto de verificar si el principio de imparcialidad en el proceso, (referido en la Constitución General) se esta aplicando en relación a la impartición de justicia administrativa, ya que, por una parte el numeral de la Carta Magna indica que: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial," luego entonces, ¿porqué

hasta la fecha la autoridad administrativa que emitió el acto administrativo impugnado, es la encargada de substanciar y resolver el recurso invocado por los administrados vulnerando el principio de imparcialidad.?

Para lo anterior emplearé la técnica de investigación documental, labor que se desarrollará consultando diferentes medios documentales que existen, en relación con aspectos que tengan ingerencia con el tema en cuestión, como es por citar un ejemplo: la Administración Pública, la Justicia Administrativa, el Municipio, Sistemas de Control Jurisdiccional, El Contencioso Administrativo en México, etc. sirviendo para ello como fuentes informativas la Ley Fundamental, leyes secundarias y la doctrina.

Es menester señalar que la información recabada, será analizada y previa su selección únicamente se plasmará lo indispensable para éste trabajo de investigación, con la finalidad de que se obtenga un trabajo de calidad y lo más convincente posible.

CAPÍTULO 1

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En primer término, es trascendente señalar la forma mediante la cual la Nación Mexicana se organiza, específicamente a lo que prevé a la materia administrativa, que es el área que ocupa la presente labor tesista.

El Estado Mexicano, viéndolo desde el punto de vista gubernamental, es el ente jurídico encargado de la organización política, socio-económica, cultural, etc. así mismo tiene a su cargo, la encomienda de satisfacer los intereses de la población que lo conforma, objetivo que satisface mediante el desarrollo de sus múltiples funciones.

Para lograr dicha tarea, es necesario que el Estado cuente con una organización idónea a través de la cual sus funciones se desarrollen eficientemente, creando en primer término diversos órganos administrativos, a los que se les dota de una serie de funciones, gozando de ésta manera de competencia, la cual resulta indispensable para el ejercicio de sus funciones, conformando dichos órganos la Administración Pública Federal.

De acuerdo a la normatividad vigente, la forma de organización Administrativa en México, es centralizada y paraestatal, de conformidad con lo previsto por el precepto 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con el numeral 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo contenido de los artículos referidos se analizarán con posterioridad en el presente trabajo.

1.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ahora bien, se han establecido por muchos autores una serie de definiciones sobre lo que concierne la Administración Pública, de ello se debe de partir, a fin de conocer el papel tan importante que desempeña dicha organización para el desarrollo de la nación.

Por lo que a la Administración Pública la han definido como: *"el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales"* (Fraga, 1969:119), y desde el punto de vista material se entiende como *"la actividad de éste organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión"* (Fraga, 1969:119). Conjuntamente de los puntos de vista aludidos se desprende que se trata de una entidad creada y destinada por el Estado a fin de satisfacer las necesidades de la población al ejercer la función administrativa dentro de su respectiva esfera competencial que le es atribuida para lograr su cometido administrativo.

Por otro lado, en base a la amplitud de la gestión administrativa, ésta se distribuye de diversas maneras, a fin de brindar una mejor atención a la variedad de áreas administrativas que en su conjunto comprenden la Administración Pública.

1.2 CLASIFICACIÓN DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

1.2.1 POR LA NATURALEZA DE SUS FACULTADES

Para poder comprender la diversificación de órganos administrativos, en primer término, es importante saber lo que es un órgano, para el cual lo han definido como: *“Un complejo de atribuciones cuya realización se confía a las personas que integran el elemento subjetivo, así como las propias personas físicas a las que se confiere la competencia”* (Delgadillo, 1999:76). De ésta manera se tiene que el órgano lo constituyen dos elementos a saber: el objetivo y el subjetivo, consistiendo el primero en aquellas facultades que desde un principio son propias del órgano, en cambio el segundo viene a ser la persona física a la cual se le atribuyen las facultades antes mencionadas y a los que se les denomina servidores públicos, o bien, funcionarios públicos, por lo que el órgano al revestir estos dos elementos, se encuentra en condiciones de efectuar todas aquellas funciones que le permita la competencia. Sin embargo, es menester manifestar que la competencia es propia del órgano, más no del titular del órgano, ya que éste último podrá ejercitar la competencia siempre y cuando tenga el carácter de titular de aquél.

Ahora bien, los órganos que integran la Administración Pública se clasifican en diversas categorías, la fin de atender estratégicamente las cuestiones administrativas.

1.2.2 DE ACUERDO A SUS ELEMENTOS PERSONALES

a) Órganos unipersonales o monocráticos. Esta clase de órganos *“son aquellos cuyo titular es un solo individuo”* (Delgadillo, 1999:79). La comprensión de esta subclasificación no presenta mayor dificultad, ya que se entiende que es aquel órgano que se encuentra conformado por una sola persona física denominada titular, por lo que la decisión que en un momento dado pudiera emitir o la ejecución que llegare a realizar, únicamente será adoptada o ejecutada por el titular que conforma dicho órgano, sin intervención de alguna otra persona.

b) Órganos pluripersonales o colegiados. Los cuales *“están integrados por dos o más personas, por lo que su voluntad se conforma con la concurrencia de sus integrantes que se encuentran en un mismo nivel, realizan la misma función y deciden por deliberación, y en ocasiones por votación”* (Delgadillo, 1999:79). Este órgano, se conforma por un conjunto de personas físicas, las cuales por el hecho de ser elementos integrantes de dicho órgano, se encuentran colocados en un plano de igualdad en relación a los derechos y obligaciones que poseen cada uno, ejerciendo así una misma función administrativa, por lo que la decisión que se emita deberá ser resultado de una previa deliberación entre los integrantes que lo componen tomando en cuenta la opinión de cada uno de los funcionarios de manera particular.

1.2.3 DE ACUERDO CON LA FUNCIÓN QUE DESARROLLAN

a) **Órganos activos.** *“Son los que emiten la voluntad de la Administración, creando situaciones jurídicas concretas e individualizadas. A través de éstos órganos se realizan las más importantes actos administrativos, que pueden ser de decisión y de ejecución” (Delgadillo, 1999:79).* De lo aludido con anterioridad, se deduce que dichos órganos tienen competencia en primer lugar para tomar decisiones, las cuales una vez que son ejecutadas ya sea voluntaria o coactivamente, modifican situaciones de derecho, las cuales la mayoría de las veces recaen ya sea directa o indirectamente en la esfera de los particulares.

Por lo tanto el poder de decisión y de ejecución se concentran en una misma autoridad, la cual en un momento dado y de acuerdo a su carácter, se encuentra facultada para hacer valer sus decisiones cuando no son cumplidas o respetadas voluntariamente por los sujetos a los que vaya dirigido.

Sin embargo, *“puede suceder que sólo tengan la facultad de decisión y que la de ejecución de sus determinaciones se lleve por otro órgano diferente. Así por ejemplo, dentro del régimen municipal existen dos órganos que son fundamentales: el Ayuntamiento y el Presidente Municipal. El Ayuntamiento es un órgano de decisión que toma sus resoluciones en la forma establecida por la ley, pero que directamente no las ejecuta. El Presidente Municipal es un órgano de*

ejecución a quien está encomendado llevar a efecto las decisiones tomadas por el Ayuntamiento.” (Fraga, 1998: 126, 127), de ésta manera se infiere que no es indispensable que el órgano contenga las facultades de decisión y de ejecución conjuntamente, basta que concentre dentro de su competencia una de éstas facultades para estar integrado dentro de ésta subclasificación.

b) Órganos consultivos. *“Son los que emiten declaraciones de juicio, de asesoría y de opinión, pero no deciden ni ejecutan, ya que su dictamen sirve para reforzar u orientar el criterio de los órganos activos” (Delgadillo, 1999:79). Estos tipos de órganos desarrollan una función de apoyo, es decir, su facultad se reduce únicamente a orientar, exteriorizando su opinión a manera de propuesta, o bien, proporcionan elementos materiales para que en base a ellos el órgano activo pueda adoptar su propia decisión o ya sea que la ejecute. De ésta manera se tiene que dichos órganos cumplen con una función delimitada, consistente en coadyuvar con el órgano denominado activo a fin de que éste último desarrolle la función que le está encomendada, pudiendo agregar que se trata de un órgano cuya función es de carácter complementario a la función del órgano activo.*

- **Órganos de control.** *“Tienen como finalidad comprobar la debida actuación de los demás órganos administrativos y la de sus servidores públicos. La actividad de control que realiza la Administración Pública puede ser presupuestal, de legalidad y*

disciplinaria" (Delgadillo, 1999:79). Al respecto de esta subcategoría, los órganos que se ven integrados en ella, efectúan una actividad que se enfoca a la vigilancia, la cual recae en los variados órganos de la administración, a fin de controlar la actividad de éstos para que se ajusten a los lineamientos legales, asumiendo dicha vigilancia en una serie de modalidades como son:

- *"El control presupuestal. Consiste en vigilar que el presupuesto asignado a los órganos de la Administración sea debidamente ejercido, de acuerdo con los lineamientos, prioridades y requisitos que el régimen jurídico establece", (Delgadillo, 1999:79).* Con dicha actividad de vigilancia se pretende que las erogaciones que efectúen los órganos administrativos competentes para ello, se canalicen a la utilidad pública, es decir, se vigila que no haya desvíos monetarios si no que se apliquen los recursos (derivados muchos de ellos de las partidas presupuestales) para lo que en principio fueron asignados de acuerdo a los lineamientos jurídicos y a lo que establezca la Ley de Egresos aprobada.
- *"El de legalidad. Tiene como fin garantizar a los particulares que no se emitan actos que violen sus derechos", (Delgadillo, 1999:79).* De esta manera y mediante esta actividad administrativa se le otorga a

los administrados la garantía de que sus derechos están protegidos contra posibles afectaciones que pudieran sufrir a causa de actos de autoridad que resulten ilegales por no encontrarse apegados a derecho, constituyendo así un medio idóneo de control.

- *“El de control disciplinario. Procura evitar una indebida actuación de los servidores públicos, imponiendo en su caso, las sanciones a que haya lugar”, (Delgadillo, 1999:79).* Los órganos a los que se les encomienda dicha función se encargan de imponer a los diferentes funcionarios públicos cuando la situación lo merezca (como por ejemplo desacato de decisiones provenientes de un superior jerárquico, falta de observancia a las disposiciones que le sean aplicables para el desempeño de sus funciones, exceso de autoridad, etc.), sanciones administrativas, constituyendo de igual manera un medio de vigilancia constante sobre los encargados de la función administrativa.

Ahora bien, una vez señalada la manera en como la organización administrativa delega las atribuciones propias de su campo a los órganos que la componen, es necesario referir ahora la forma en que se clasifica la denominada competencia, a fin de que los actos que emitan dichos entes administrativos resulten jurídicamente válidos.

1.3 DIVISIÓN DE LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA

Cabe señalar que para que cualquier acto administrativo resulte jurídicamente válido, se requiere que el órgano emisor se encuentre investido de competencia, y por tal motivo éste elemento esencial viene a ser *“la potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto”* (De Pina, 1998:172), pero específicamente la competencia administrativa es *“el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo”* (Delgadillo, 1999:79).

En virtud a ello la competencia en este caso de índole administrativo, lo constituye las atribuciones que el órgano administrativo puede ejecutar en atención a que la misma normatividad lo faculta para ello.

En atención a la vasta gama de funciones administrativas, se ha visto en la necesidad de crear diversos órganos, a los cuales se les atribuyen una gran variabilidad de facultades traducida en competencia, la cual se dota atendiendo a diversos factores, delimitándose ésta de acuerdo al territorio en donde actúan, por razón de materia y por grado, distribuyendo de esta manera el Estado múltiples atribuciones en lo concerniente a la materia administrativa, con el fin de garantizar un adecuado funcionamiento administrativo al tener como base una eficaz organización administrativa, la cual se consigue mediante una adecuada distribución de funciones.

1.3.1 COMPETENCIA EN RAZÓN DE TERRITORIO.

La competencia territorial *"es aquella que limita el ámbito de actuación del órgano de una determinada circunscripción territorial"* (Delgadillo, 1999:81), atendiendo a la división territorial en la que se divide la nación mexicana, la competencia administrativa encuentra una clasificación en las diversas circunscripciones territoriales, es decir, se refiere a que los entes administrativos serán dotados de competencia a fin de que puedan ejercer legalmente aquellas facultades que de acuerdo con las disposiciones jurídicas le sean atribuidas, pero dicha competencia territorial abarca para el desarrollo de sus funciones únicamente un determinado espacio, el cual se encuentra geográficamente delimitado.

Dicha división territorial encuentra su fundamentos jurídico en la Ley Fundamental, por lo que adoptamos la forma de gobierno federal de acuerdo a lo estipulado por el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual implica para fines de la competencia territorial, que existen órganos generales y órganos locales, abarcando los primeramente señalados una competencia que se extiende a todo el territorio nacional, mientras que los segundos su competencia únicamente comprende una determinada demarcación territorial, en donde dicho órgano únicamente puede ejercer sus facultades administrativas en una superficie terrestre determinada la cual se traduce en la jurisdicción.

1.3.2 COMPETENCIA EN RAZÓN DE LA MATERIA

Sin embargo, en atención a la variabilidad de funciones administrativas no es suficiente dividir geográficamente la competencia de los órganos de la Administración, sino que es necesario que se repartan la tarea de llevar a cabo la gestión administrativa en razón a la materia, ya que son diversas las áreas administrativas que requieren de atención por parte del Estado, y consecuentemente, dicha división constituye una forma más en cuanto a la organización administrativa.

Refiriendo al autor en cita, para él, la competencia administrativa encuentra una división en relación a la materia, definiéndolo como: *“Este tipo de competencia es consecuencia de la especialización que requiere la división del trabajo que exige la función administrativa para determinados asuntos.”* (Delgadillo, 1999:81).

Por lo que para este autor, la competencia administrativa por materia se basa en dividir la función administrativa atendiendo a las diversas áreas como es el sector salud, transporte, educación, turismo, ecología, etc. siendo un ejemplo clave para la comprensión de esta división, las denominadas Secretarías de Estado, mediante las cuales la administración logra un mejor despacho de los asuntos del orden administrativo, ya que las funciones se distribuyen en atención a la materia.

1.3.3. COMPETENCIA EN RAZÓN DE GRADO

Cabe señalar que la administración en algunas ocasiones presenta dentro de su organización un vínculo jerárquico, que liga a los órganos inferiores con los superiores. Es por ello que en relación a lo anterior la competencia por grado otorga una clasificación basada en la jerarquía, ya que: *“este tipo de competencia tiene relación con el principio de jerarquía, ya que los asuntos administrativos serán resueltos en un nivel de graduación escalonada correspondiéndole a órganos inferiores la atribución de decisión en primer grado para ciertos asuntos, y así sucesivamente en cada fase del procedimientos administrativo, hasta llegar a los órganos superiores, a los que le corresponderá la decisión final (Delgadillo, 1999:81).*

Por otra parte, *“Algunos autores consideran que la competencia también puede dividirse en razón de la cuantía, que es aquellas que normalmente se divide entre órganos superiores e inferiores, reservando a los primeros el conocimiento de mayor valor económico y los de menor valor a los segundos”, (Delgadillo, 1999:83).* Esta clasificación se basa en el aspecto económico, ya que como es bien sabido en otras materias del derecho, como es el caso del derecho Laboral, Penal, Agrario, etc. existe una especie de división competencial reposada en la cuantía del asunto que se ventile, conociendo los de mayor cuantía los órganos y funcionarios superiores.

1.4 LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

El Estado al ser considerado como persona moral forzosamente requiere de personas físicas destinadas a realizar las funciones adecuadas a fin de que se logre el objetivo por el que fue creado el mismo Estado, por lo que para ello y de acuerdo con el artículo 108 constitucional, estas personas se denominan servidores públicos, mismos que se les ha definido como:

“Los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, toda persona, que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral” (CPEUM, 2002:156). Concepto que manifiesta de manera clara que todo aquel que preste sus servicios al Estado, efectuando una labor específica dentro de él, recibirá el calificativo de servidor público, sin embargo dentro de nuestro sistema jurídico, han surgido dos categorías de servidores públicos: los funcionarios y los empleados.

Ante los diversos órganos que conforman a la Administración Pública Federal, considerada ésta como conducto mediante la cual se manifiesta la personalidad del Estado, se encuentra el titular de cada uno de éstos órganos, el cual encabeza dicha unidad administrativa, existiendo entre el órgano y su titular un nexo sumamente estrecho, sin embargo tanto el uno como el otro guardan

una distinción relevante, ya que el primero se trata de una unidad abstracta con una determinada competencia y con carácter permanente, mientras que el titular es una persona concreta que no influye en la continuidad del órgano si su titular simplemente cambia de una persona física a otra, tal y como se hizo alusión en subtemas anteriores.

Por una parte tenemos que la palabra funcionario *“supone un cargo especial transmitido en principio por ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo”*, mientras que el empleado *“sólo suponen una relación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.”* (Fraga, 1998:131).

Un aspecto distintivo y contundente entre funcionario y empleado, es el que se maneja en líneas anteriores, ya que el último no implica un cargo encomendado por ley, el cual sólo guarda una relación laboral interna en la misma unidad administrativa, en cambio, el funcionario desempeña una labor de intermediación entre el Estado y la ciudadanía, teniendo por ende una función representativa al tener contacto directo con la población y fingir como gestor del ente administrativo.

Por lo que en consecuencia se llega a la conclusión que el empleado asume una función jerárquicamente inferior a la del funcionario que actúa en representación del ente gubernativo.

1.5 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PREVISTA EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

1.5.1 EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la manifestación suprema del derecho positivo, se desprende de su numeral 90 que: *“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de la creación del Ejecutivo Federal en su operación.”*

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado Y Departamentos Administrativos” (CPEUM, 2002:132).

De acuerdo a lo estipulado, la organización administrativa en México será: centralizada y paraestatal, teniendo como autoridad máxima en materia administrativa al Ejecutivo Federal, dejando saber además dicho precepto que, se auxiliará de Secretarías de Estado y los ahora extintos Departamentos Administrativos.

1.5.2 EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

De conformidad a lo establecido por la Ley Fundamental en líneas anteriores, en cuanto a la forma de organización administrativa en la nación Mexicana, se deriva el cuerpo normativo secundario encargado de regular y establecer las bases de la organización Administrativa Pública Federal, el cual se ha denominado Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece lo aludido por la Constitución en cuanto a que la administración Pública será Centralizada y Paraestatal.

Así se tiene, que la referida ley secundaria, en su artículo primero indica:

“La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”

De esta manera se tiene que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es una ley de carácter secundario al derivar de la Ley Suprema, la primera en esencia, transcribe lo establecido por la segunda, ya que en ambas se manifiesta que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal.

A su vez expresa la ley en cita, que estas dos formas de organización administrativa, estarán conformadas por diversas unidades administrativas, dejando saber en preceptos posteriores del referido precepto, todas aquellas cuestiones que se relacionan con la manera en cómo dichos entes jurídico-administrativos, llevan a cabo la labor que se les encomiende.

Sin embargo, en virtud de la extensión funcional y organizativa de cada una de las Secretarías de Estado resulta tedioso entrar al estudio profundo de cada una de ellas, por lo que únicamente el presente trabajo se limitará en mencionar las actuales Secretarías, ya que es menester hacer la aclaración que éstas han sido objeto de múltiples cambios de denominación a través del tiempo y sobre todo de un sexenio a otro.

La figura de los Departamentos Administrativos mencionados con antelación representaron un papel trascendental, sin embargo, actualmente es una figura inexistente razón por la cual en el presente trabajo no se hará referencia de ellos, ya que su estudio resulta obsoleto puesto que ahora existen sólo de manera textual pasando a constituir únicamente letra muerta.

1.6 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

Partiendo de lo que es la centralización, algunos estudiosos del derecho la han definido de diversas maneras de acuerdo al juicio de cada uno de ellos, pero aún así los respectivos conceptos coinciden en esencia y de manera contundente en lo que ésta forma de organización administrativa representa dentro del sistema jurídico mexicano.

Uno de éstos estudiosos la define como: *“La centralización administrativa es la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentra su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en que el impulso lo lleve los centros superiores y la ejecución los subordinados o inferiores.”*(Olivera, 1997:273).

Tal es el caso que la centralización administrativa tiene como base una serie de órganos, los cuales se encuentran coordinados que, de tal forma, mantienen un orden jerárquico, distribuyéndose las funciones administrativas entre los órganos que la componen y que a su vez dichos órganos representan un peldaño dentro de la pirámide jerárquica de la Administración Pública centralizada, manteniéndose de esta manera, una unión permanente entre todos éstos órganos los cuales se encuentran subordinados unos de otros, constituyendo la jerarquía la característica fundamental de la organización administrativa centralizada.

1.6.1 LA JERARQUÍA

La centralización administrativa esta compuesta por un conjunto de órganos vinculados entre sí, mediante una relación de jerarquía, la cual se define como: *“La relación jurídica denominada jerarquía se manifiesta por la subordinación, la cual consiste en la dependencia de la autoridad menor a la mayor, y tiene su expresión objetiva en el deber de obediencia de los órganos inferiores a los superiores; en ésta forma organizativa existe un centro del que van surgiendo distintas líneas, cada una con grados o lugares numéricos, descendiendo en esa misma escala hasta llegar a los órganos inferiores. Cada grado tiene una división o reparto de funciones, que indudablemente son impulsadas por el centro de acción o jerarca de la administración,”* (Olivera, 1997:272).

Un autor más la define como: *“La jerarquía es el vínculo que liga a las unidades que integra toda organización, colocando a unas respecto de otras en una relación de dependencia, que les da estabilidad y cohesión,”* (Delgadillo, 1999:82).

De tal manera que la jerarquía no es otra cosa que el lazo que une a los órganos que conforman la administración centralizada, determinándolos en línea recta del superior al inferior, denotando con ello la subordinación, en donde se sitúa en la cúspide a la unidad superior.

1.6.1.1 PODERES DE JERARQUÍA

Ahora bien, es menester manifestar que para que los órganos que componen la Administración Pública desempeñen con mayor eficacia sus funciones, es indispensable que éstas se dispersen como ya se hizo alusión entre los encargados de dicha labor.

Dentro de la centralización como forma de organización administrativa, se han distinguido facultades a las que se les denomina como poderes de jerarquía, los cuales de manera numérica se exponen a continuación, señalando únicamente los más relevantes para la función administrativa:

- 1. **El poder de nombramiento.** Consiste en la concentración de facultades para hacer la designación de los funcionarios o empleados de los órganos inferiores.*
- 2. **Poder de decisión.** Es la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución.*

Reservándose a los altos funcionarios este poder, ya que se considera como el que presenta mayor responsabilidad, requiriendo de una amplia

preparación a fin de que se tenga conocimiento en la materia y por lo consiguiente se logre la adopción de decisiones acertadas para una buena administración, por lo que dicho poder se reserva a los altos funcionarios.

3. Poder de mando. *Consiste en la facultad de los órganos superiores para dar órdenes o instrucciones a los inferiores, a través de oficios, circulares, acuerdos, etc. Este poder se ejerce a fin de fijar los lineamientos que se deben seguir para el ejercicio de las atribuciones.*

4. Poder de vigilancia. *Es la facultad que tienen los órganos superiores para fiscalizar la actuación de los inferiores. A través del ejercicio de éste poder se pretende garantizar la debida realización de la función administrativa, así como la conducta correcta de los servidores públicos, a todos los niveles*

5. Poder disciplinario. *Consiste en la facultad del superior jerárquico para sancionar a los inferiores, por el quebranto de las obligaciones que le impone la función pública.*

6. Poder de revisión. *Es la facultad que tiene el superior para revisar los actos realizados por el inferior, a fin de aprobarlos, suspenderlos modificarlos o revocarlos. Es ésta una de las facultades la cual mediante su ejercicio se protegen los derechos de los gobernados, ya que se someterá el actuar de las autoridades a una ulterior revisión.*

7. Poder para resolver conflictos de competencia. *Como entre los órganos inferiores pueden surgir conflictos de competencia, ya sea porque alguno se considere facultado para conocer de un asunto determinado que el otro estima que a él le corresponde, o bien, porque ninguno considere tener la atribución para conocerlo.” (Delgadillo, 1999:82-83).*

De las funciones mencionadas, se tiene que primeramente los órganos superiores son lo que representan un papel más significativo dentro de la Administración, ya que son quienes designan a los inferiores, estando éstos últimos sometidos en todo momento ya sea antes o después de realizar sus actos a su vigilancia, cuya labor supervisora representa una garantía para los administrados, en virtud de que éstos contarán con la seguridad de que todo acto que emane de autoridad administrativa se encuentra revestido de legalidad.

Por lo que la centralización consiste en una forma de coordinación, formada por órganos que agrupados se colocan unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que, entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto nivel, lo va ligando hasta el órgano de menor jerarquía, contando con un régimen administrativo que coordina y vincula a los demás órganos públicos, poseyendo además la facultad de mando y decisión, cuyas atribuciones generalmente se concentran en el poder ejecutivo, existiendo subordinación de los demás órganos a los cuales se les reserva la facultad de ejecución o de mero trámite sin inmiscuirse en la esencia del asunto en particular.

1.6.2 EL PODER CENTRAL

Como ya se indicó en líneas anteriores, la centralización presupone la existencia de una jerarquía para una mejor distribución de funciones entre los órganos que la conforman, y tener a través del vínculo jerárquico el absoluto control de sus miembros, al estar éstos ligados a la autoridad central.

Ahora bien, de dicha relación jerárquica y situándose en la cúspide de ella se encuentra el poder central el cual esta encomendado al Poder Ejecutivo, pero de acuerdo al autor en consulta argumenta al respecto: *"En virtud de la imposibilidad de que un solo individuo realice todas las actividades que el ejercicio de ésta función implica, para el despacho de los asuntos administrativos el orden administrativo cuenta con diversas dependencias, denominadas Secretarías de estado y Departamentos Administrativos, así como un consejero jurídico y diversas unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación,"* (Delgadillo, 1999:103).

Es tal el caso, que el encargado de desempeñar el poder central debe de contar con diversas unidades administrativas, con la finalidad de que se desarrolle eficaz y eficientemente la función administrativa, apoyando dichas entidades al Ejecutivo en su labor jurídicamente encomendada, ya sea en forma de asesoría o atendiendo directamente los asuntos administrativos, creándose para tal efecto las Secretarías de Estado y los ahora extintos Departamentos administrativos.

1.6.3 LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En atención a la labor encomendada al Ejecutivo Federal y a fin de coadyuvar en su ardua encomienda eminentemente administrativa, se ha creado la Presidencia de la República la cual *“Es el órgano integrado por una serie de unidades administrativas que auxilian directa o indirectamente al Jefe del Ejecutivo,” (Delgadillo, 1999:103).*

Como se observa, estas unidades administrativas se crean con la perspectiva de coadyuvar con el Ejecutivo Federal en los asuntos administrativos, las cuales en su conjunto reciben la denominación de la Presidencia de la República.

Por otro lado, es importante destacar que este órgano administrativo: *“Tiene una estructura y una organización, puesto que no existe una disposición legislativa o administrativa que la establezca, por lo que se ha ido integrando por acuerdos del Presidente, conforme a sus necesidades,” (Delgadillo, 1999:103).* Resaltando así que su existencia no se basa en la voluntad del legislador, más sin embargo, resulta necesaria su creación a fin de que colabore en la labor administrativa que en origen le corresponden al Ejecutivo Federal, pero dado a las circunstancias de imposibilidad que tiene para desarrollarla de manera personal y directa, se ha creado la Presidencia de la República a la cual el mismo Ejecutivo le ha delegado una serie de facultades.

1.6.4 LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Ahora bien, por lo que respecta a éste sector de la Administración Pública Federal, para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, se cuenta con las Secretarías de Estado, cuya labor antaño también era encomendada a los Departamentos Administrativos. Desde el punto de vista de Delgadillo las Secretarías de Estado, están *“coordinadas y encontrándose en un mismo nivel, por lo que no existe dependencia de unas con otras. Dependen directamente del Jefe del Ejecutivo, además de que internamente mantienen la cohesión que les da su organización jerárquica, (Delgadillo 1999:108).*

Como se advierte, las Secretarías de Estado únicamente tienen una relación jerárquica en cuanto a su organización interna, sin embargo, no existe subordinación unas de otras, por lo que no existe una jerarquía entre ellas, es decir, unas respecto de otras guardan una especie de autonomía, sin embargo, se encuentran colocadas en un mismo plano, dependiendo únicamente del Ejecutivo Federal, por lo que existe una autonomía funcional entre ellas de acuerdo a la ley que las regula y en cuanto a su organización, pudiendo desarrollar sus funciones de manera autónoma respecto de las otras Secretarías de Estado, en donde sus atribuciones son confiadas de acuerdo a la distribución por materia, constituyendo de esta manera un ejemplo de lo que es la competencia en razón a determinada área (materia).

1.6.4.1 LA ESTRUCTURA BÁSICA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Como ya se estableció, las Secretarías de Estado cuentan con un grupo de individuos, los cuales llevan a cabo una gran variedad de funciones, y que dichas personas físicas reciben la siguiente denominación:

1. *“Secretario.*
2. *Subsecretarios.*
3. *Oficial Mayor.*
4. *Directores.*
5. *Subdirectores.*
6. *Jefes.*
7. *Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa. (Delgadillo, 1999:108)”*

A todos estos cargos se les otorga una serie de facultades a desarrollar, tendientes a coadyuvar en el desarrollo de la función administrativa concentrando cierta competencia de la esfera del Ejecutivo, a fin de que se preste la atención que requiere cada uno de los diferentes sectores que componen la Administración Pública, cuyo número es considerable e imposible de que sean atendidos adecuadamente por unas cuantas personas, de ahí la importancia que reviste el hecho de crear órganos a los cuales se les otorgue la responsabilidad de llevar a cabo funciones administrativas específicas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contempla en su artículo 26 a las Secretarías de Estado, cuyo numeral indica que:

“Con la finalidad de despachar eficazmente y sobre todo oportunamente los negocios en materia administrativa, para ello el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de la Defensa Nacional.

- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Relaciones exteriores.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

1.6.6 ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS

Esta clase de órganos desconcentrados derivan a su vez de otros órganos, por lo que su constitución se basa en: *"La existencia de materias que requieren una atención especial por parte de la Administración Pública, ya sea por lo delicado de su contenido, por la técnica de su manejo o por la celeridad en su tratamiento," (Delgadillo, 1999:112).*

De esta manera se deduce que la finalidad de su creación se basa justifica en otorgar una mejor atención a determinados asuntos administrativos, en virtud de que mediante el otorgamiento de competencia sólo en una área determinada, se logra tener un mayor grado de conocimiento en la materia a la que se dirija su actuar, ya que únicamente dicho órgano va a atender asuntos de esa índole lográndose así una mayor especialización del órgano.

Como nota sobresaliente, en la desconcentración también se observa la relación de jerarquía, al estar subordinados a una autoridad superior.

1.7 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

Existe otra forma de organización administrativa que es la descentralización, la cual obedece a la necesidad de proporcionar una mayor eficacia en la gestión de los intereses locales.

Por su parte a la descentralización se le ha definido como: *“El régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder público regulador y de la tutela administrativa”* (Olivera, 1997:289).

“La descentralización persigue fundamentalmente la conveniente transferencia de funciones a entes públicos para constituir la administración paraestatal, lo cual se obtiene con un equilibrio adecuado entre la organización centralizada y descentralizada” (Olivera, 1997:290).

En consecuencia, la descentralización constituye una forma jurídica en que se organiza la Administración Pública mediante la creación de entes públicos constituidos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio y responsables de una actividad específica de interés público, siendo su principal objetivo atender fundamentalmente servicios públicos específicos de la mejor manera posible.

La característica primordial que denota esta forma de organización es la relación que tienen los empleados y funcionarios que la integran, los cuales gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos, en cuanto a su organización externa se refiere, ya que de manera interna sería imposible concebir una independencia plena entre sus miembros.

En esta esfera administrativa, dicha organización se integra por entidades que son creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, o bien, por decreto del Ejecutivo Federal, consideradas como organismos descentralizados, los cuales como se indicó gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios, como son las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.

Ahora bien, para proveer una mejor distribución de atribuciones, se prevén varios tipos de descentralización, los cuales únicamente ha manera de comentario y sin entrar ha un estudio profundo de cada una de ellas, se indican que son:

- Por servicio.
- Por colaboración.
- Por región.
- Régimen legal.

1.7.1 ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

De acuerdo a las características de la descentralización se deduce que el hecho de crear organismos descentralizados como los mencionados con antelación, ha obedecido a la necesidad de proporcionar eficientemente un servicio público, (al igual que los órganos desconcentrados) para que se desarrolle de esta manera la función pública en base a la experiencia y preparación.

Para efectos de comprender lo que significa un organismo descentralizado debemos entender que son aquellos entes que ejercen su función administrativa en donde tiene su sede su titular, se encuentran sujetos al poder jerárquico, cuentan además con un patrimonio propio y una personalidad jurídica, teniendo una competencia específica y determinada, como es el caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

1.7.2 LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

La creación de éstas empresas se encuentra basada también en atención a que los servicios que proporcionan se orientan a brindar una especial atención a las áreas prioritarias, creándose para ello diversas empresas de participación estatal mayoritaria, las cuales serán regidas por su propio estatuto pero basando su organización y funcionamiento en la Ley de Entidades Paraestatales.

1.7.3 FIDEICOMISOS PÚBLICOS

Para comprender lo que es un fideicomiso público, cabe señalar primeramente su conceptualización, el cual es una *“operación mercantil mediante la cual una persona -física o moral-, llamada fideicomitente, destina ciertos bienes a la realización de un fin lícito determinado, encomendando a ésta a una institución de crédito,”* (Pina, 1998:289).

Una vez explicada en cuanto a lo que atañe la figura del fideicomiso, es importante destacar que éste en su carácter público se refiere a: *“los constituidos por el Gobierno federal o alguna de las entidades paraestatales, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del estado para impulsar áreas prioritarias de desarrollo,”* (Pina, 1998:290).

Al igual que los órganos descentralizados, el propósito de esta figura es el de auxiliar al Ejecutivo Federal para impulsar el desarrollo de áreas prioritarias del país que requieran de una atención individualizada, como lo realizaba la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto. Sin embargo, a pesar de su gran colaboración, su utilización únicamente se justificará cuando no sea posible que un organismo descentralizado cumpla con la atención que se pretende brindar. En conclusión la descentralización busca como principal objetivo la transferencia de atribuciones de un organismo centralizado a otras entidades administrativas con mejor preparación técnica para el desarrollo de la función administrativa.

CAPÍTULO 2

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

2.1 CONCEPTO DE RECURSO

Para entrar al estudio del recurso administrativo, primeramente se debe tener claro lo que implica el recurso en términos generales, para lo cual resulta necesario consultar la conceptualización que le dan diversos autores, el primero menciona que: *"El recurso en general, es un medio de defensa establecido en las leyes para que el particular en uso de un derecho subjetivo controvierta, un acto de una autoridad que lesionó sus derechos. por las causas que la propia ley señale y que tenga normas para su inicio. administración, substanciación, determinación de plazos, ofrecimiento y valoración de pruebas y elementos para su resolución."* (Acosta, 1999:590).

Dicha conceptualización, no presenta mayor dificultad de comprensión, ya que se consideran como aquellas herramientas o medios de defensa que la propia ley establece a favor de los gobernados. implicando dicha ejercitación que se realice al acudir ante la autoridades legalmente constituidas al efecto, la contravención de un acto de autoridad cuando consideren que lesiona su interés particular, los cuales a juicio del recurrente se encuentran viciados de legalidad y que por ende lesionan el interés del recurrente, constituyendo de esta manera dichos medios, las herramientas adecuadas a través de las cuales se condiciona la actividad del Estado, al poder ser combatidas por los particulares, en caso de que sus actos no se ajusten a lo fijado por las disposiciones legales de que se trate.

2.2 EL RECURSO Y EL DERECHO DE PETICIÓN

Sin embargo, el derecho que tiene el particular para acudir ante autoridades, o bien, ante tribunales para solicitar determinada cuestión que les atañe, se funda en el derecho de petición consagrado por la Ley Suprema, cuya prerrogativa resulta indispensable, encontrándose plasmada en el artículo octavo constitucional que a la letra dice: *“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.*

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.” (CPEUM, 2002: 66).

En las líneas anteriores se contempla una potestad jurídica, cuyo contenido plasma un derecho inalienable a favor de los particulares, con la única limitante que tratándose de asuntos políticos sólo pueden intervenir los ciudadanos de la república, ya que en los demás casos toda persona puede presentarse ante las autoridades, con la finalidad de que éstas propicien el respeto de los derechos que constitucionalmente se encuentran consagrados, cuya obligación de las autoridades se constriñe a dar contestación a la petición y hacerla saber al peticionario.

2.3 MEDIOS DIRECTOS E INDIRECTOS DE PROTECCIÓN JURÍDICA A LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES

2.3.1 RECURSOS INDIRECTOS

Ahora bien, por lo que atañe a la materia administrativa y por lo que se ha expuesto, se deduce que los recursos administrativos se establecen a favor de los particulares a fin de impugnar los actos administrativos de la autoridad, sin embargo, estos medios de defensa pueden ser directos e indirectos, consistiendo éstos últimos: *"principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de ésta, su eficacia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que le están subordinadas, en una palabra, la autotutela que la Administración desarrolla en su propio seno, constituyen, indudablemente, elementos de protección de los derechos de los administrados"* (Fraga, 1969:451).

Por lo que en consecuencia se desprende, que la protección que proporciona éstos medios de tipo indirecto, tienen como objeto mantener el adecuado funcionamiento y organización de la labor administrativa a través de la supervisión y vigilancia que se ejerce por parte de las autoridades superiores sobre la actuación de las inferiores, a fin de que estas últimas desarrollen su cometido conforme a los lineamientos que marca la ley.

Por otro lado, el derecho de exigir un buen funcionamiento administrativo está reservado a las propias autoridades administrativas, es decir, el derecho por así decirlo, de que se corrijan las irregularidades administrativas, recae en funcionarios administrativos superiores.

Por lo que el control que se tiene sobre el actuar de las autoridades administrativas mediante el recurso indirecto, como facultad exclusiva de las autoridades superiores sobre las inferiores, como ya se hizo mención, encuentra su razón de ser en el hecho de que los particulares al no encontrarse dentro de la órbita de la administración y al no ser lesionados directamente por algún acto ilegal inmediato de la autoridad, desconocen de esas posibles anomalías administrativas, por lo que se faculta a determinadas autoridades de supervisar y sobre todo lo más importante, enmendar los errores que se pudieran cometer al ejercer las atribuciones administrativas.

En conclusión puede decirse que el derecho de ejercitar éste tipo de recurso administrativo es hasta cierto punto limitado, ya que sólo se reserva a personas que se encuentren laborando dentro de la administración, ya que sólo dichos funcionarios podrán estar en condiciones de promover este recurso indirecto, debido a que se encuentran dentro de la órbita de la función administrativa, motivo por el cual el calificativo indirecto encuentra su fundamento, siendo únicamente de incumbencia de los administradores jurídicamente hablando.

2.3.2 RECURSOS DIRECTOS

Por lo que respecta a los recursos directos, éstos son definidos por Gabino Fraga como aquellos que: *"están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal que la autoridad ante la cual se hacen valer, está legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queja"* (Fraga, 1969:451).

Esta clase de recursos implican la facultad de la que gozan los administrados para exigir de manera "directa" a través de los medios de impugnación que tiene a su alcance, a las autoridades competentes para ello, a fin de que éstas previa petición que medie, se avoquen al estudio de la controversia planteada por el recurrente con el objeto de que se determine sobre la ilegalidad o legalidad que reviste la emisión de algún acto de autoridad, o bien pudiera ser también la omisión por parte de funcionarios administrativos que lesionen el interés particular del que reclama.

En retrospectiva, este último recurso representa mayor eficacia que el primero, debido a que el particular al ver lesionado su interés, puede hacer valer su derecho previsto por el precepto 17 constitucional interponiendo el medio de defensa que proceda para combatir directamente el acto de autoridad reclamado, para que sea modificado, o bien, anulado si le asiste la razón al administrado.

2.4 CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

Existen un gran número de definiciones acerca de lo que es el recurso administrativo, para Rafael I. Martínez, comenta que es: *“el medio de defensa establecido en la ley, a favor de los gobernados para que la Administración Pública revise un acto administrativo que ellos consideran ilegal, quedando aquella obligada a anularlo, modificarlo o confirmarlo.* (Martinez, 1998:341).

Para el autor Gabino Fraga, *“El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque. lo anule o lo reforme en caso de encontrar probada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”* (Fraga, 1969:451).

El concepto que proporcionada Fraga, so pena de la antigüedad del texto en consulta, de ninguna manera se aleja del matiz que se observa en conceptos más modernos, ya que deja ver de igual manera que el recurso administrativo se consagra a favor de los administrados para que éstos al ser lesionados directamente por algún acto proveniente de autoridad que a su juicio resulte ilegal, puedan acudir a que la autoridad competente para tal efecto modifique el acto reclamado, de encontrarse comprobada la ilegalidad o bien, la inoportunidad de la emisión de dicho acto.

El recurso administrativo funda su naturaleza de carácter eminentemente administrativo en el hecho de que en él intervienen únicamente autoridades administrativas, tanto en la emisión del acto recurrido, como en la resolución del mismo acto reclamado, ya que como lo advierte un autor más: *"El recurso administrativo es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad el acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional"* (Serra, 2001:726).

Sin embargo, el citado concepto a diferencia del primero, amplía lo que implica el recurso administrativo ya que indica que éste no se lleva a cabo a través del procedimiento jurisdiccional, ya que será resuelto como anteriormente se mencionó por entes de la misma administración, teniendo la ventaja implícita de por medio que el fallo será supuestamente más acertado en atención al grado de conocimiento que tiene el órgano encargado de dirimir la controversia ya que su campo de acción únicamente se enfoca hacia el área administrativa.

Por otra parte, el recurso administrativo debe de contar con elementos esenciales para su existencia a fin que puedan emerger al mundo jurídico, siendo éstos los que a continuación se exponen.

2.5 ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Dentro de su naturaleza constitutiva, el recurso administrativo presenta ciertos elementos característicos, que si bien unos presentan mayor importancia para su formación, todos estos importan rasgos esenciales imprescindibles para la validez del recurso administrativo, siendo estos elementos los siguientes:

1. *“La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés al particular recurrente.*
2. *La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.*
3. *La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.*
4. *Los requisitos de forma y elementos que deben aparecer en el escrito de interposición del recurso.*
5. *La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.*
6. *La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.” (Fraga, 1969:451-452).*

Los puntos esenciales para que se origine propiamente el recurso administrativo, no es más que una consecución de hechos para llegar finalmente al objeto por el que se establece el recurso administrativo como instrumento por el cual se reclame la ilegalidad del actuar de la autoridad, originándose este proceso administrativo con una resolución administrativa que a juicio del administrado resulte inoportuna su existencia, ya que produce cierta afectación a los intereses del administrado, por lo que procede a combatirlo mediante escrito que contenga ciertos elementos formales ante las autoridades competentes para ello pero siempre y cuando será procedente la admisión del recurso cuando se haga dentro del término que se establezca.

Una vez que sea admitido el recurso, el procedimiento por el cual se encausará la contienda, se guiará por una serie de etapas fundamentales, mismas que se especifican en la disposición legal que resulte aplicable, ya que no existe uniformidad relativa principalmente a plazos para ello, en virtud de que existe aún en la misma labor administrativa una gran diversificación de materias, por lo que por ende cada una tiene su propio cuerpo legal que la rige y siendo así, agotadas las fases del procedimiento para la resolución de la controversia planteada, ésta es resulta mediante decisión que emita la autoridad a la cual se le sometió a consideración, feneciendo con esto el recurso administrativo.

Por otra parte, la suspensión del acto impugnado juega un papel relevante para los contendientes razón por la cual se analizará en el subtema siguiente.

2.6 EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO

Ahora bien, la interposición del recurso administrativo de acuerdo a la doctrina administrativa *"sostiene que la presunción de que los actos de administración son legítimos, hacen que no pueda sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso . sin que pueda enunciarse el principio opuesto, o sea de que nunca deba suspenderse la ejecución del acto recurrido. La cuestión debe por ello, ser regulada por el derecho objetivo. Sobre el particular opino en que en aquellos casos que el interés público no asegure convenientemente o no se compromete un interés general en forma manifiesta, debe aceptarse que una vez interpuesto un recurso administrativo pueda suspenderse la ejecución del acto reclamado"* (Serra 2001:748).

De lo expuesto con antelación, se puede observar que no existe una regla general aplicable a todos los casos en cuanto al otorgamiento de la suspensión del acto reclamado en materia administrativa, sin embargo, para determinar sobre la suspensión es preciso tomar en consideración la naturaleza de cada caso en particular, y no de manera análoga, toda vez que dependiendo de la cuestión planteada se decidirá sobre la conveniencia o no de ejecutar el acto, decisión que debe adoptarse tomando en cuenta los efectos que produciría el hecho de ejecutar dicho acto, para lo cual se observará por encima del interés particular el interés público ya que es el objeto que persigue la función administrativa.

2.7 EL RECUSO ADMINISTRATIVO Y EL PROCESO JURISDICCIONAL

Como se mencionó en líneas anteriores, para que el recurso administrativo sea una posibilidad eficaz para el administrado de obtener el control de los actos de la administración a fin de que estos sean emanados satisfaciendo los requisitos de legalidad que debe contener todo acto de autoridad, es necesario que se obtenga una resolución que recaiga al recurso administrativo, pero para que esto suceda, una vez interpuesto deberá seguir una serie de etapas, las cuales y como también ya se hizo alusión, se determinarán por la ley de la materia administrativa que se trate, ya que cada ley o reglamento de carácter administrativo contempla su propio procedimiento, estableciéndose en todos ellos la emisión de la resolución como fase última.

Por lo que respecta a la afirmación que el proceso para la resolución del recurso administrativo recibe un tratamiento diverso al jurisdiccional, al observar las características que denota un proceso y otro, es claro percibir el carácter eminentemente administrativo que se observa en el trámite del recurso administrativo, de cuyo matiz carece el proceso jurisdiccional, sin embargo, a pesar de la naturaleza que posee cada uno de ellos y que los diferencia, estos dos procesos contienen determinados elementos que los asemejan, por estar compuestos ambos por una serie de etapas procedimentales muy parecidas, que inclusive coinciden en cuanto a la denominación que reciben las fases mediante las cuales se substancia el recurso.

2.7.1 SEMEJANZAS ENTRE EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL PROCESO JURISDICCIONAL

En virtud de la diferencia notoriamente sobresaliente que guarda un proceso respecto del otro, resulta coherente pensar que existen más diferencias que semejanzas entre éstos por ser procesos diversos, ya que dicha diferenciación se debe a la naturaleza administrativa, la cual se puede observar en el recurso administrativo.

Dentro de las pocas semejanzas que presenta el proceso administrativo en relación con el jurisdiccional, se pueden enumerar las siguientes:

1. En primer orden, se observa que en ambos *"existe una controversia entre particular afectado y la administración que ha realizado el acto, de tal manera que ésta última tiene que poner fin a esa controversia, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la ley"*.

Comparando un proceso con otro, se contempla que ambos llevan implícita la litis, al haber contendientes que se presentan con intereses opuestos, respecto una situación concreta, actuando como partícipes de una contienda y defendiendo sus posiciones de acuerdo al interés que persiga cada uno de ellos, sometiendo en algunas ocasiones y de manera anticonstitucional, la decisión ya sea ante la misma autoridad como lo maneja la cita textual antes escrita, o bien de manera

conveniente ante autoridad diversa en relación al que dictó el acto recurrido, el cual en su oportunidad procesal pueda poner fin al asunto sometido a su juicio.

Dentro de esta semejanza y a fin de garantizar el principio de imparcialidad, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es el claro ejemplo de la contienda que existe entre la administración y el gobernado, ya que al igual que en el jurisdiccional se observan las tres figuras importantes: el juez y las dos partes en disputa, la cuales someten a consideración del encargado de la impartición de justicia administrativa un asunto concreto.

2. *“En segundo lugar, que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial. pues en él se establecen formalidades especiales para iniciarlo, términos de prueba, audiencia de alegatos, etc. (Fraga, 1969:453)”*

Dicha afirmación no representa mayor dificultad de comprensión, ya que el simple hecho de recibir el calificativo de recurso implica el conducto a través del cual el particular puede obtener una resolución que favorezca mejor a sus intereses individuales, y por consiguiente se dicte la resolución que ponga fin a la controversia, para lo cual deberá seguir las formalidades establecidas en la legislación, consistentes en una serie de etapas las cuales coinciden con las que se observan en el proceso judicial cuya denominación es semejante teniendo como variante sobresaliente lo referente a los plazos para determinada cuestión.

2.7.2 DIFERENCIAS ENTRE EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL PROCESO JURISDICCIONAL

Sin embargo atendiendo a la naturaleza de dichos procesos, ambos denotan puntos constitutivos que establecen su clara diferenciación como son:

1. *“La autoridad que los decide: Mientras que en la instancia jurisdiccional siempre es un juez, en el recurso administrativo lo es un funcionario administrativo.”*, el texto citado se sustenta en virtud de la calidad en que actúan los individuos que deciden la controversia, ya que en el ámbito administrativo por lo regular no se trata de un juez, el encargado de substanciar y resolver el conflicto, a menos que se cuente con un Tribunal Contencioso, ya que de no ser así, el “juzgador” será un funcionario administrativo, el cual al momento que se le planteé una situación para lo cual deba emitir una resolución, dicho funcionario se puede decir que adquiere provisionalmente el carácter de juzgador, sin estar reconocido bajo ese nombramiento, al no dedicarse única y exclusivamente a dicha función impartidora de justicia como lo hacen los jueces legalmente constituidos al efecto.
2. Por otra parte, como segunda diferencia: *“la naturaleza de la función que ejerce el que los decide”*, ésta se justifica en relación a las actividades desarrolladas por el encargado de dirimir la controversia, ya que el recurso

administrativo siempre y exclusivamente será interpuesto ante órganos cuyas funciones se desarrollan dentro de la administración pública, de ahí su naturaleza administrativa, ya que tanto el emisor del acto como el "juzgador" envisten el matiz administrativo, por lo que el recurso administrativo será tramitado en la esfera administrativa ya sea dentro de la activa o pasiva y no ante un juez jurisdiccional que se dedica a materias del orden común, cuya función queda exceptuada de conocer la materia administrativa.

3. En tercer término se encuentra la diferencia que se basa: "*en el carácter con que actúa el que los decide*", ésta tercera diferencia presenta su relevancia en relación al principio de legalidad, toda vez que en el proceso administrativo suele suceder que la propia autoridad que emitió el acto recurrido es la encargada de substanciarlo y resolverlo, convirtiéndose a su vez en juez y parte, cuyos papeles concentrados en una sola persona nunca se presenta en el proceso judicial puesto no se estaría respetando el principio de legalidad indispensable en todo proceso.

4. El cuarto punto se refiere "*a la naturaleza del proceso*", ya que el objetivo del proceso jurisdiccional es el de reestablecer el ordenamiento jurídico violado, cuyo interés versa en la denominada legitimación, en tanto que mediante el proceso administrativo no solo se busca reestablecer el ordenamiento jurídico violado, si no de controlar la emisión de actos

administrativos, los cuales surjan siempre de manera oportuna, es decir, sólo que existan las circunstancias convenientes a fin de que den resultados favorables.

5. *“Los derechos que protegen: En el proceso sólo se protegen derechos subjetivos, mientras que en el recurso administrativo, se protegen tanto derechos subjetivos como intereses jurídicos y simples”,* el objeto que en el proceso administrativo se persigue va más allá del jurisdiccional, ya que se orienta no solo a la protección de los derechos reclamados, sino también busca el interés público de la colectividad.

6. En éste mismo orden de ideas, la sexta diferencia es en relación a: *“las facultades procedimentales del órgano decidente durante el trámite de los recurso judiciales, los cuales son:*
 1. *El juez no puede actuar de oficio;*
 2. *El impulso del proceso pertenece a las partes, y*
 3. *Prevalece el principio de la verdad formal.”*

Éstas diferencias suponen que por principio el funcionario que actúa como juez dentro del proceso administrativo no inicia nunca el proceso de manera voluntaria como sucede en el ámbito jurisdiccional, debiendo mediar siempre petición del gobernado.

En lo que respecta al impulso del proceso jurisdiccional, éste se encuentra reservado tanto a las partes como a la autoridad responsable.

7. Como penúltima diferencia es la que se refiere a la *“Naturaleza del acto que decide el recurso: En un caso es sentencia y en el otro es un simple acto administrativo”*, este punto se refiere a que en el proceso jurisdiccional la resolución que pronuncie el juez y que ponga fin a la controversia es propiamente una sentencia, en tanto que en el proceso administrativo es meramente un acto administrativo el que lo resuelve.

8. En último término se tiene como diferencia la que prevé *“La eficacia de la decisión: Mientras la sentencia es vinculante también para el juez y se toma inmutable, la administración al emitir el acto está parcialmente limitada y puede en ciertas hipótesis modificar su acto”*, (Acosta, 1999:598). Este último punto se encuentra paralelo a las conocidas instancias que existen en el sistema judicial mexicano, las cuales son los grados jurisdiccionales que existen para el examen de una cuestión debatida, la cual una vez analizada y dictada la resolución por determinado juez, no podrá ser alterada por el mismo juzgador que la haya emitido, caso contrario sucede en el ámbito administrativo donde si se es procedente (en algunas ocasiones) que determinada autoridad administrativa altere la decisión que fue emitida en un principio por ella misma.

2.8 CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Existen muchos autores que han tratado de ordenar en varios grupos los recursos administrativos existentes en nuestra legislación mexicana, uno de estos tratadistas los ha dividido en:

1. *“Recursos que se promueven ante la misma autoridad que ha decidido.*
2. *Recursos que se plantean ante la autoridad superior: Recurso jerárquico.*

La primera clasificación se refiere a los recursos no contenciosos y la segunda a los contenciosos” (Acosta, 1999:599).

Resulta claro distinguir la manera en que el autor dividió a los recursos administrativos en éstos dos grupos, resaltando sencillamente el carácter con el que actúa la autoridad que los resuelve, puesto que en el primero nos indica que la misma autoridad que emitió el acto va a ser la encargada de conocer y juzgar del recurso interpuesto, supuesto que resulta inconstitucional, toda vez que existe una unidad de papeles reunidas en una misma autoridad, lo que no se considera conveniente para el administrado ya que no presenta mayor seguridad de que éste obtenga una resolución favorable, puesto que es muy posible que sea confirmado el acto recurrido debido al interés que tiene la autoridad juzgadora de que subsista el acto administrativo en virtud de que ella misma fue quien emitió el acto que se ha recurrido.

Por el contrario, los recursos del segundo grupo presentan una mayor seguridad para el administrado, toda vez que aquí no existe ningún interés directo por parte del juzgador sobre la subsistencia o no del acto impugnado, ya que no se va a enfocar a apreciar si la resolución que emita afecta a uno u al otro, sino que únicamente su función versará sobre la aplicación correcta de las disposiciones que procedan al caso concreto para emitir su veredicto, prevaleciendo de ésta manera el principio de imparcialidad ya que los contendientes van a estar colocados en un plano de igualdad, sin que exista con ello una inclinación por parte de la autoridad juzgadora hacia alguno de los partícipes de la contienda.

A pesar de lo citado, no se puede afirmar el hecho de que la autoridad emisora del acto y la revisora sean las mismas, no se trate de una contienda ya que en atención a lo que implica el término contienda, en ambos casos se aprecia que existen intereses opuestos, ya que tanto la autoridad responsable como el administrado que ha interpuesto el recurso tienen interés directo sobre la confirmación o revocación del acto, existiendo así con ello la litis.

Por lo tanto la conjunción de juez y parte reunida en un solo ente, implica cierto interés de la autoridad de que el acto recurrido no se desvanezca, por el hecho de que su nacimiento fue a instancias de dicha autoridad, razón por la cual es un tanto cuanto difícil que se emita una solución favorable al particular, razón por lo cual resulta más idóneo el segundo punto.

CAPÍTULO 3

EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN

3.1 LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

En virtud de que México se ostenta como una nación con un Estado de derecho, resulta vital para todos los que lo conforman que en la legislación mexicana existan medios idóneos para hacer valer los derechos de los ciudadanos, para lo cual, el Estado como ente jurídico, al querer que prevalezca la justicia en todos los ámbitos, dota al particular de diferentes instrumentos legales (como ya se hizo alusión en el capítulo anterior), mismos que en ocasiones son ejercitados inclusive en contra de actos provenientes del propio Estado, ya que *“La administración Pública está sujeta al orden jurídico existente, constitucional y reglamentario”*, (Serra, 2001:782).

Estando de esta manera sujeta primeramente las actuaciones de la propia autoridad administrativa a lo previsto por la Constitución General, así como por las demás leyes y reglamentos secundarios, los cuales establecen los medios a favor de la defensa de los particulares, logrando así hacer efectiva la garantía de que sus intereses están jurídicamente protegidos contra actos de autoridad que resultaren lesivos.

La justicia someramente se refiere a *“La disposición de la voluntad del hombre dirigida al reconocimiento de lo que a cada cual es debido o le corresponde según el criterio inspirador del sistema de normas establecido para asegurar la pacífica convivencia dentro de un grupo social más o menos amplio.”*

(De Pina, 1998:344). De esta conceptualización se desprende la intención encaminada a conservar el orden social, mediante el establecimiento de normas basadas en el discernimiento de dar a cada quien lo que le corresponde.

Partiendo de ello, en el área administrativa, la justicia también deberá de ser observada por los funcionarios administrativos, jugando un papel relevante, por lo que dicha figura (necesaria en todo estado de derecho) Serra la concibe de la siguiente manera: *“comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos”* (Serra, 2001:752).

De esta manera es como las diversas disposiciones administrativas otorgan a favor de los administrados, instrumentos defensivos, los cuales y a través de la ejercitación de éstos es como se encuentran garantizados los intereses de los recurrentes, en contra de actos que emitan las autoridades administrativas, y que a juicio del reclamante, se encuentran viciados de legalidad y/o oportunidad.

Sin embargo, dichos recursos además tienen el objeto específico de que la Administración Pública sea a través de éstos medios impugnativos controlada correctamente, con el propósito de que ésta, al desarrollar las funciones a su cargo lo haga observando el multicitado principio de legalidad previsto en la propia Constitución, lo cual será revelada en los actos que emita.

3.2 LA INSUFICIENCIA DEL CONTROL ADMINISTRATIVO

Primeramente para garantizar la justicia administrativa aludida anteriormente, no es suficiente que la normatividad vigente establezca recursos a favor de los gobernados, sino es menester que dichos medios de impugnación resulten efectivos para que al momento de que sean ejercitados por los administrados con el objeto de hacer valer sus derechos, sean capaces de desvirtuar la actuación ilegal de la autoridad.

Para lograr lo anteriormente citado, es conveniente que exista la imparcialidad y que se refleje en la resolución que pudiera recaer sobre el acto administrativo recurrido, es decir que la autoridad que resuelva el recurso, carezca de cualquier elemento que pudiera influenciar en la misma decisión final que se adopte, para lo cual: *“las legislaciones de los diversos países se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la administración, considerando que debe haber órganos diferentes de ésta e independientes de ella que dentro de formas tutelares de procedimiento, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración, con motivo de los actos de ésta” (Fraga, 1969:459).*

Enfocando el principio de imparcialidad (que debe ser acatado por cualquier administrador de justicia), se observa de dicha garantía una gran relevancia en cuanto a la substanciación del proceso, ya que la aplicación del

precepto constitucional 17 deberá de aparecer implícita en la resolución que ponga fin a la controversia.

Ahora bien, en los Estados en donde no se cuenta con un Tribunal Contencioso Administrativo, resulta ilegal la manera en que se resuelve una controversia de tipo administrativa, ya que no se puede concebir una verdadera imparcialidad en el proceso, en virtud en una sola persona o ente descansa el doble papel de ser juez y parte a la vez, originándose con ello una violación grave al precepto 17 de la Ley Fundamental.

Por su parte Alfonso Noriega comenta que: *“La justicia administrativa se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente, una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la Administración pública activa, sino que por órganos que frente a la Administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces”* (Serra, 2001:782).

En atención a la norma fundamental y a la necesidad por parte de los particulares de que se les administre una verdadera justicia, se observa la importancia trascendental de constituir instituciones tendientes a la resolución de controversias nacidas en virtud de actos emanados de autoridad administrativa, en el ejercicio de sus funciones, careciendo dicho ente dirimente de toda clase de vínculos con la Administración activa.

3.3 ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COMPARADO

Por otra parte, en virtud a la pluralidad de naciones que conforman el globo terráqueo, cada una de ellas a través del paso del tiempo han adoptado para su régimen interior diversos sistemas jurídicos y a fin de que se desarrolle la labor administrativa eficazmente, los diversos sistemas jurídicos han acogido bases distintas en torno al control administrativo, existiendo así diversos criterios en cada nación en torno a la justicia administrativa, la cual todo sistema jurídico prevé ya sea de una forma u otra el establecimiento de Contencioso Administrativo, mismas que desde el punto de vista de cada régimen nacional pueden o no ser las más idóneas para el sostenimiento del control administrativo.

En cuanto a la justicia administrativa, las diversas naciones la aplican mediante órganos que se constituyen en ámbitos e inclusive en poderes diferentes, al respecto se indica que: *“No existe, sin embargo, uniformidad en las legislaciones respecto de los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, pues mientras en unas a penas existe una diferenciación en el seno mismo de la Administración, en otras se encarga el control de que se trata de Tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial, en tanto que, finalmente, en las demás dicho control pertenece a Tribunales independientes del Poder Judicial, pero también desvinculados de la Administración activa, o sean los Tribunales administrativos”, (Fraga, 1969:459-460).*

Atendiendo el multicitado principio de imparcialidad que prevé la igualdad de las partes en la solución de una controversia, la idea sobre la impartición de justicia administrativa no parece presentar un carácter uniforme entre los diversos sistemas jurídicos que existen en la actualidad, generando hasta la fecha gran polémica entre los juristas en torno a la entidad impartidora de esta clase de justicia, ya que hay que tener en cuenta que para que se de una verdadera justicia administrativa, es necesario que la misma sea impartida por órganos autónomos, carentes de interés directo y personal en el asunto, ya que sólo de esta manera se puede garantizar el principio de imparcialidad, reflejándolo por consiguiente en la resolución que se emita, mediante la apreciación de igualdad que se perciba entre los contendientes durante el desarrollo del proceso de resolución.

Sin embargo, es indispensable que además el encargado de administrar justicia este carente de vínculos con la administración activa, ya que de ser así, aunque no exista identidad de partes reunidas en un solo ente puede darse cierta influencia por parte de ésta última en la decisión que solucione el conflicto.

De esta manera es como prevalecen diversos criterios en cuanto a los órganos destinados a aplicar la justicia administrativa, ya que en determinados países tienen la noción de que el Contencioso Administrativo se tramite y resuelva por autoridades situadas dentro de la órbita del Poder Judicial, como es el caso particular de España, mientras que otros encomiendan dicha labor justiciadora a Tribunales especiales.

3.4 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MATERIAL

El contencioso administrativo suele adoptar varios matices, en atención a la vasta gama de funciones que posee la Administración, sin embargo la naturaleza prominentemente administrativa, involucra forzosamente la intervención de la Administración Pública, sin embargo, ésta puede intervenir asumiendo diversos papeles, ya que en unos actúa como una especie de juez, en otros como parte y en otros equivocadamente como juez y parte al mismo tiempo, por lo que suele provocar confusión al recibir algunos procedimientos dirimentes el calificativo de contencioso administrativo, sin embargo, reciben tal designación por esa simple participación de la autoridad administrativa, encuadrándose en ellos como por ejemplo el Recurso de Oposición que reglamenta la ley de Tierras, Aguas y Minas o sobre el procedimientos de dotación y restitución de tierras, siendo éstos tramitados mediante el Contencioso Administrativo, sin embargo dichos procedimiento reciben tal carácter en virtud de que la Administración interviene como juez, mediando un acto estrictamente jurídico, sin que éste emane de órganos situados dentro de la esfera administrativa.

Con el propósito de marcar una clara diferenciación entre lo que es el contencioso administrativo en sentido estrictamente material con otros contenciosos administrativos, es fundamental atender a la naturaleza del acto que se recurre, ya que *"El acto administrativo puede ser o bien un acto jurídico o bien*

un acto material, los efectos de la contención habrá de variar según se trate de una u otra especie" (Fraga, 1969:461).

En virtud a ello, se debe atender a su naturaleza, ya que para que pueda adoptar el mencionado carácter, es menester que el acto sea eminentemente administrativo, es decir, que provenga de alguno de las entidades que conforman la Administración Pública, reuniendo además dicho acto, los elementos que caracterizan a los actos administrativos, ya que como se advierte, para que pueda ser calificado como Contencioso Administrativo material, es indispensable que el acto sea de carácter puramente administrativo.

Para corroborar lo anteriormente citado, Gabino Fraga enfatiza el carácter del contencioso administrativo material, advirtiendo en su obra, lo siguiente: *"el acto que provoca una controversia debe ser un acto administrativo"* (Fraga, 1969:460), por lo que por exclusión, el Contencioso Administrativo material no conocerá de actos y/o resoluciones cuyo matiz no sea administrativo, es decir, que emane de la Administración Pública.

Estableciéndose así que la propia administración como participe ya sea como juez o parte en una controversia administrativa, viene a ser el elemento subjetivo, para que pueda ser considerado como Contencioso Administrativo material.

3.4.1 EL CARÁCTER CON EL QUE DEBE INTERVENIR LA ADMINISTRACIÓN Y EL PARTICULAR

La Administración Pública al ser constituido como un ente conformador del propio Estado y al ser destinada a la encomienda de la función administrativa, ésta puede actuar con "*carácter de Poder Público, bien sujeta a la legislación común o a la legislación civil*" (Fraga,1969:462), es por consecuencia que al ejercitar acciones en su carácter de Poder Público que le otorga la misma normatividad vigente puede provocar conflictos con los particulares cuando éstos consideren que los actos emanados de ella no se ajustan a lo establecido por los lineamientos legales, estando la propia Administración obligada a observar inclusive la normatividad civil ya que sus actos atañen intereses particulares, propias del derecho civil.

Por lo que la actuación de la autoridad administrativa genera en algunas ocasiones ciertas diferencias con los particulares, conflictos que derivan desde luego del ejercicio del Poder Público que se le ha otorgado a la Administración Pública, cuya competencia es necesaria para satisfacer intereses inherentes a la utilidad Pública como objetivo fundamental de dicha institución pública.

Enfocando los efectos del acto administrativo, éstos pueden lesionar intereses particulares o bien, puede otorgar beneficios a aquellos, sin embargo al surtir efectos negativos de cierta manera para los intereses del particular, "es

evidente que cuando hay una lesión de un derecho, existe lo contencioso; pero también, en un régimen de legalidad debe admitirse que exista cuando hay violación a un interés, siempre que éste sea personal y directo, pues de otro modo se llegaría hasta la admisión de la acción popular como vía legal para remediar las ilegalidades de la Administración, y bien sabido es que esa acción sólo excepcionalmente se otorga en el estado actual de la legislación positiva” (Fraga, 1969:462).

Ahora bien, por lo que respecta al particular, para que éste válidamente haga valer los medios de impugnación que tiene a su favor y éstos le sean procedentes y fructíferos, el acto que provocó la lesión a su interés de manera directa y personal, debe de emanar de una autoridad administrativa, importando dicha lesividad directa un rasgo sumamente importante, ya que el acto de autoridad, forzosa y necesariamente, debe recaer en forma concreta y específica en los intereses del individuo, para que en consecuencia pueda ejercer los recursos impugnativos que tenga a su alcance para desvirtuar los efectos del acto impugnado, ya que solo de esta manera, el particular teniendo una afectación directa se encuentra facultado de reclamar la afectación que le cause el acto de autoridad por conducto del contencioso administrativo.

En conclusión, el particular que pretenda reclamar una afectación deberá de hacerlo personalmente, ya que sólo es él el facultado de acudir a la restitución de su derecho violado.

3.5 EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES APLICADO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Atendiendo al rango legislativo, la Ley Fundamental en su numeral 49 establece la separación de poderes, que de acuerdo a este precepto constitucional *“El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”* (CPEUM, 2002:103).

Partiendo desde este nivel jerárquico, jurídicamente hablando, dentro del poder ejecutivo se sitúa el contencioso administrativo (material) ya que se trata de actos emanados de órganos pertenecientes a la Administración Pública, sin embargo, como ya anteriormente se advirtió en capítulos anteriores tanto el proceso ordinario como es por ejemplo en la materia civil, penal, laboral, mercantil etc. presenta aspectos que se asemejan con el proceso que se sigue en el Contencioso Administrativo.

No obstante de las similitudes que pudieren tener, en cuanto a las etapas de cada uno, el proceso administrativo contiene un punto distintivo que lo diferencia del ordinario, consistiendo principalmente en cuanto al órgano encargado de conocer y juzgar del caso controvertido, en el caso particular de la Nación Mexicana, en el administrativo participan órganos de la administración o bien, Tribunales Administrativos, en tanto que en el ordinario o judicial, la labor juzgadora recae en jueces jurisdiccionales.

Sin que se aleje de la idea acerca de las multifunciones administrativas reservadas y distribuidas a distintos entes administrativos, a éstos también se les dota expresamente de facultades para conocer de determinados asuntos de la gestión administrativa, surgiendo de esta manera la distribución de competencia en un inicio mencionada.

Partiendo de esta distribución de competencias, es como algunos funcionarios pertenecientes a la Administración Pública, se encuentran facultados para juzgar situaciones controvertidas, mientras que otros son carentes de dicha competencia juzgadora, por ende, la jurisdicción administrativa de acuerdo al autor Bonnard *"procede, de dos reglas de separación: de la que impide a tribunales judiciales intervenir en la Administración y de la que separa la Administración activa de la Administración contenciosa"* (Fraga, 1969:462).

Tomando en consideración las líneas anteriores, se advierte claramente, las limitaciones con las que cuentan tanto los tribunales judiciales ordinarios y la propia Administración, en cuanto a la impartición de justicia administrativa, cuyo impedimento obedece a la necesidad de regular de forma estricta la gestión administrativa a través de juzgadores cuya labor se enfoca exclusivamente en el área administrativa, para que en base a esa delimitación de competencia por materia cuenten con conocimientos bastos en dicha área.

Por lo que respecta a la facultad dirimente de controversias administrativas la cual

dicha potestad se encuentra reservada a la propia Administración, se advierte una división que resulta relevante, ya que separa al ente administrativo regulador con la administración encargada de la gestión administrativa, es decir, el acto que emanó de la autoridad administrativa será juzgado por un ente completamente imparcial y autónomo de la administración activa, ya que éste último únicamente fungirá como una especie de juez, aplicando estrictamente las disposiciones normativas constitucionales vigentes en cuanto a la imparcialidad que debe de observarse dentro del proceso.

Se advierte claramente que la función juzgadora de asuntos administrativos implica un grado de especialización en dicha materia, superior al que en un momento dado pudieran tener los tribunales judiciales, de ahí su separación competitiva, lográndose además con la función que desempeñan los tribunales administrativos, llevar a cabo una labor juzgadora imparcial, ya que su función únicamente se concreta a desempeñar el papel de juez, constituyendo con ello un aspecto trascendental respecto a una verdadera impartición de justicia administrativa, ya que sólo mediante tribunales administrativos se satisface el requisito de imparcialidad que debe de imperar en todo proceso.

CAPÍTULO 4

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

4.1 DEFINICIÓN DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Primeramente, es menester señalar que el término contencioso significa contienda, litigio, pugna de intereses. Algunos autores han concebido el contencioso administrativo de distintas maneras, para cada uno de ellos y específicamente el autor Espinosa concibe el contencioso administrativo de la siguiente manera: *"constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales," (Espinosa, 1998:17).*

Bajo ésta perspectiva, se puede apreciar que el contencioso administrativo y particularmente el Estado Mexicano, se ha establecido como un medio de defensa efectivo que tiene el particular para la protección de sus intereses particulares, contra actos absolutamente administrativos que pudieran afectar su esfera jurídica, constituyendo a la vez un medio de control administrativo a posteriori, en virtud de que conlleva a una verificación posterior del acto que fue emitido por la autoridad administrativa, sabiendo ésta última de antemano que sus actos estarán supeditados a una revisión ulterior, por lo que dicho control provoca que los mismos funcionarios administrativos tengan presente que sus actos deben forzosamente de ajustarse al principio de legalidad, ya que de no ser así, corren el riesgo que éstos sean impugnados por el particular afectado, dejando hacer saber a la propia autoridad la ilegalidad del acto que haya emitido.

Para el autor Serra Rojas el Contencioso Administrativo “es el juicio o reclamación, ubicado en un determinado sistema de jurisdicción relativa, que se interpone en unos sistemas ante los Tribunales Judiciales y en otros ante los Tribunales Administrativos Autónomos, sobre pretensiones o conflictos fundados en preceptos de Derecho Administrativo o facultades regladas, que se litigan entre particulares y la Administración Pública por las resoluciones o actos ilegales dictados por ésta, que lesionan o vulneran los derechos establecidos anteriormente a favor del reclamante, por una ley, un reglamento u otro precepto,” (Serra, 1996:782).

El autor en mención deja ver un aspecto más amplio de lo que es el contencioso administrativo, advirtiendo que algunos países sitúan a esta clase de Tribunales dentro del Poder Judicial y en otras naciones se constituyen como Tribunales Administrativos autónomos, por lo que se deduce que éstos últimos gozan de total independencia ya que sus resoluciones están exentas de cualquier vínculo con la Administración activa que pudiera ocasionar imparcialidad en la decisión final, ya que el juzgador no tendrá interés directo y/o personal en el caso concreto, constituyendo de esta manera dos tipos diferentes de constituir juzgadores destinados a resolver controversias administrativa.

Concluyendo así que, de acuerdo al autor consultado se puede contemplar a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo independientes del Poder Judicial o bien, dentro de éste último.

4.2 SISTEMAS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COMPARADO

Desde los tiempos más remotos hasta la actualidad, ha existido polémica sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en cuanto a su dependencia con otros poderes claramente definidos como es el Ejecutivo o Judicial, principalmente de éste último. Surgiendo de ésta manera dos sistemas de Contencioso Administrativo, siendo el sistema francés o administrativo y angloamericano o judicial, los cuales a continuación cada uno de estos regímenes se analizarán con la finalidad de observar los criterios que existen en torno a los encargados de la impartición de justicia en materia administrativa.

4.2.1 SISTEMA JURISDICCIONAL FRANCÉS.

Este tipo de sistema surgió *“de la interpretación de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar sometido ninguno al otro, el poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en materia de la Administración, ya que si los asuntos de ésta quedarán sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro,”* (Espinosa, 1998:18). Resulta coherente la forma en que el sistema francés sitúa al Tribunal de lo Contencioso Administrativo fuera de la esfera Judicial, ya que de acuerdo a sus propios argumentos políticos y constitucionales lo justifica, sobre la base de que los encargados de juzgar planteamientos del

orden común, deben encontrarse exentos de la función encargada de resolver controversias de tipo administrativo, ya que se encuentran totalmente ajenos a la manera de cómo se lleva a cabo la función de tipo administrativa, por lo que en base a la división de poderes y en razón a ello, es por lo que resulta preciso delimitar el alcance de sus facultades en materia de intermediación entre los contendientes, ya que así se evita la invasión de esferas de competencia, que desde el punto de vista del sistema francés le compete a la esfera del ejecutivo lo concerniente a los conflictos administrativos, por ser la administración, propia de éste último.

De esta manera es como se creó el Consejo de estado Francés, refiriéndose en un principio sólo a la sección financiera de la institución y posteriormente a la sección política durante los Luis XIV y XV.

Tras el paso de los años, el sistema francés adoptó dos clases de justicia, las cuales se indican a continuación:

a) Justicia Retenida. Primeramente hay que especificar que esta se refiere a: *"la que realizan los órganos jurisdiccionales enclavados en la esfera de la Administración Pública Activa, que aunque poseen cierta independencia funcional, sus resoluciones requieren la aprobación de las autoridades administrativas de mayor jerarquía."* Por tanto como se desprende de lo mencionado en cuanto a la manera de impartir justicia, los encomendados a ello aunque gozaban de una

autonomía relativa en el ejercicio de su tarea, la decisión que finalmente adoptaban tenían que someterla a consideración de las autoridades administrativas de mayor relieve jerárquico, por lo que consecuentemente, no tenían una autonomía plena para dictar sus fallos.

Bajo éste esquema de justicia *“con la revolución se reestructuró, y desde 1800 se encargó de los proyectos de ley y los reglamentos de administración y principió a resolver lo que después se conoció como contencioso administrativo,”* (Acosta, 1999:611).

En ésta periodo se instruían los expedientes de las controversias entre la administración y los gobernados, para que la resolución definitiva la dictara el soberano, ratificando con ello el tipo de justicia retenida cuya forma de justicia administrativa imperó hasta 1872.

b) Justicia Delegada. Esta estructura justiciadora resulta más idónea que la anterior, ya que *“Se presenta cuando el tribunal administrativo, situado dentro del Poder Ejecutivo, emite sus resoluciones en forma definitiva y obligatoria, pero lo hace a nombre de la Administración Pública,”* (Espinosa, 1998:18-19). Como se aprecia, aquí existe ya una delegación de facultades a un órgano especial encargado de dirimir las controversias entre los gobernados y la administración, gozando el tribunal de cierta libertad, ya que en su decisión no influye una determinación tajante de un superior jerárquico, sin embargo dicha labor todavía

se encuadra un tanto cuanto sujeta a la Administración Pública activa, por lo que se pudiera denotar cierta inclinación para que subsista el acto de autoridad impugnado. Son dos las formas que el sistema francés adopta, a saber son:

1. **El contencioso administrativo de anulación, objetivo o de ilegitimación.** *“Éste solo persigue el restablecimiento de la legalidad violada, cuando la administración Pública ha actuado con exceso de poder”,* es decir, el proceso de resolución que sigue éste tribunal, se encuentra basado en la legitimación, es decir, buscando que la forma y en sí, la emisión de los actos de la autoridad, reposen sobre lo estipulado en la ley.
2. **El contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo.** En éste ya se involucran derechos subjetivos de los particulares, de ahí su denominación, definiéndose esta clase de derechos como: *“como la facultad de un particular para exigir de la Administración Pública una determinada conducta que se traduce en un hacer, o en dar, o en un no hacer, protegida por el derecho objetivo en forma directa. (Espinosa, 1998:19)* .Por lo tanto se consagró este tipo de tribunal cuando la autoridad administrativa lesionaba el interés del particular, y éste consecuentemente ejercitaba su derecho subjetivo a fin de solicitar la anulación del acto lesivo.

Por lo que se puede afirmar del sistema jurisdiccional francés es su constantes esfuerzo y empeño por constituir un eficaz Tribunal Contencioso Administrativo.

4.2.3 SISTEMA JURISDICCIONAL ANGLOAMERICANO

Este sistema jurisdiccional recibe también el nombre de "sistema judicialista", ya que *"considera que la administración debe ser juzgada en las mismas condiciones que los particulares y sometida a los tribunales de derecho común,"* (Serra, 1996:788). Estipulando de ésta manera que la resolución de controversias administrativas le compete también al Poder Judicial, por lo que *"corresponde a las autoridades judiciales el conocimiento de éstos recursos, por la verdadera naturaleza jurisdiccional de ellos,"* (Serra, 1996:792).

Los dos ejemplos básicos de este sistema jurisdiccional son el de Inglaterra y el de Estados Unidos de Norteamérica, en donde el sistema jurídico de cada uno le ha conferido facultades al sistema judicial a fin de resolver las cuestiones que se presentan entre los administrados y la misma administración.

Por su parte solo cabe hacer mención, que en Inglaterra bajo su sistema constitucional británico, han proliferado los Tribunales Administrativos, cuyas decisiones están sujetas a la revisión última del Poder Judicial, por lo que se afirma que prevalece un sistema mixto, con preponderancia al Poder Judicial.

Por lo que se deja en claro que la solución de controversias en materia administrativa, es una función que se encuentra reservada a los funcionarios dependientes del Poder Judicial dentro del sistema jurisdiccional anglosajón.

Por su parte, la organización judicial de los Estados Unidos de Norteamérica, se encuentra consagrada en su Constitución, específicamente en el artículo II, donde se establece que los Tribunales Administrativos se encuentran colocados dentro del Poder Judicial, por consiguiente, y a diferencia de la Nación Mexicana, la función juzgadora en materia administrativa, se encomienda a funcionarios pertenecientes al Sistema Judicial de la Federación de dicha nación.

Siguiendo este orden de ideas *“Se puede afirmar que en los Estados Unidos de América también existen tribunales administrativos sometidos al contralor de la Suprema Corte de Justicia, y entre otras medidas para resolver el problema de los conflictos entre los particulares y la Administración,”* (Acosta, 1999:628).

Para tal efecto se expidió en dicha nación la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el 11 de julio de 1946, disposición que plasma el principio de supremacía judicial que imperaba en dicho territorio, por lo que como se ha estado refiriendo, este sistema establece que los actos emanados por entes administrativos que sean impugnados, estarán en algunas ocasiones sujetos a la facultad decisoria de la Suprema Corte de Justicia, y por otro lado existen también Tribunales Administrativos, los cuales están sometidos al Poder Judicial dejando en manos de ésta órbita las funciones tendientes a mantener el control de la legalidad administrativa.

4.3 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

4.3.1 ÉPOCA COLONIAL

Para llegar al punto que atañe dicho capítulo, es menester recordar la forma de organización política que imperaba en el periodo colonial que vivió México una vez que fue vencido Moctezuma por los españoles.

Como es sabido, la organización política en la Nueva España estaba bajo el dominio de los españoles, constituyéndose como primer gobierno el de Hernán Cortés, ejerciendo el poder de manera absoluta a través de las encomiendas, las cuales repartió entre sus amigos.

Posteriormente la Corona española designó en 1528 la Primera Audiencia, la cual se encargaría de gobernar la Nueva España, sin embargo los intereses de los encomenderos y los de la Corona entraron en disputa, dividiéndose así la sociedad colonial en dos sectores: República de los indios y la República de los españoles.

En 1531 se estableció la Segunda Audiencia presidida por Sebastián Ramírez de Fuenleal, el cual preparó la instauración del virreinato, logrando

con ello la sustitución del poder de los conquistadores por funcionarios designados directamente por la Corona Española.

Nueva España quedó subdividida política y administrativamente en reinos, gobernaciones y provincias, siendo gobernados éstos territorios jerárquicamente por:

1. El Rey.
2. El Consejo de Indias.
3. El Virrey.
4. La Audiencia.
5. Los gobernadores.
6. Los corregidores.
7. Los alcaldes mayores.
8. El Ayuntamiento o Cabildo.

De acuerdo a dicha organización política, se puede decir que en base a los sistemas de jurisdicción anglosajón y el francés ya expuestos anteriormente, se instauró en México en tiempos pasados para la impartición de justicia administrativa, el sistema angloamericano.

En base a este modelo, *"El sistema colonial, administrativo y judicialista comenzó su evolución desde el primer cuarto del siglo XVI. La ley 35, título XV*

ordenaba que: "De todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeran a título de gobierno está ordenado por sí alguna parte se sintiera agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias." (Serra, 2001:797).

Bajo este régimen de gobierno virreinal, se empezaban a gestar los primeros inicios de lo que hoy se conoce como medios de defensa, al establecer el Consejo de Indias (órgano encargado de dictar las ordenanzas y disposiciones aplicables en los dominios indios), la posibilidad de que si un individuo se sintiera por causa de una disposición gubernamental agraviado, pudiera acudir a la Real Audiencia, que era el cuerpo colegiado encargado principalmente, de las funciones judiciales de las Indias, siendo éste el camino para que en un momento dado dicha autoridad juzgadora, procediera a determinar la manera en que se solucionaría el caso sometido a su consideración.

"Posteriormente los virreyes fueron autorizados para conocer de las apelaciones interpuestas que interponía en contra de las resoluciones que le fueran adversas." (Serra, 2001:797).

Con ello se observa que desde la época Colonial, se establecieron en México una división clara y precisa, de lo que ahora viene a ser el origen de las denominadas instancias, y surgiendo desde entonces con ello, el recurso de apelación, que hasta la fecha, sigue vigente en la mayoría de los sistemas jurídicos contemporáneos, estando a su vez, dicho recurso contemplado dentro de

un mismo sistema jurídico en diversos ordenamiento legales, ya que en atención a la variabilidad de materias jurídicas, casi todas ellas prevén este tipo de recurso.

En relación a ello, *“Las disposiciones de las autoridades locales podían apelarse ante los gobiernos distritales; las de éstos, ante el virrey y la Real Audiencia, y las de éstos últimos ante el Consejo de Indias,”* (Nieto, 1998:54).

Es por ello que debido a la gran cantidad de trámites se vio en la necesidad de incrementar el número de funcionarios y empleados, con el objeto de llevarse más eficientemente la administración de justicia, por lo que:

“Para fines del siglo XVIII había quince órdenes de Tribunales que se ocupaban de las materias más variadas. De todas maneras la suprema jurisdicción residía en el Rey, y la actuación del virrey era casi discrecional,” (Serra, 2001:798).

“El sistema colonial alcanzó su culminación en la “Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España expedida en Madrid en 1786.” (Serra, 2001:797).

Imperando así en territorio mexicano ésta forma de gobierno por casi trescientos años, culminando dicho poderío absoluto por parte de la Corona Española en 1821.

4.3.2 EL CONSEJO DEL ESTADO FRANCÉS Y LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

"El consejo de estado francés se originó en una institución del antiguo régimen, llamada el consejo del rey, que tuvo facultades de los litigios y reglamentos de asuntos administrativos. Este organismo desapareció para crearse una institución semejante. En efecto, el año VIII –ley del 16 y 24 de agosto de 1790-, se crea bajo el nombre de Consejo de Estado y los consejos de prefectura, una organización que elabora proyectos de leyes y reglamentos y resuelve controversias administrativas. Era un órgano dependiente de la Administración Pública," (Serra, 2001:798).

Esta ley, pugna por la separación de las funciones administrativas y judiciales, ya que de acuerdo a dicha normatividad, los jueces comunes (los pertenecientes al poder judicial) no debían conocer de las controversias de carácter administrativo, por lo que el interés sobre la creación de Tribunales Administrativos se sustenta en razón a que se emitieran decisiones más justas en atención a la nueva legislación administrativa que se había creado.

Sin embargo la Constitución de Cádiz no tuvo una adecuada aplicación, por lo que en consecuencia, en los subsecuentes años de vida independiente en México, los actos administrativos impugnados continuaron a merced del Poder Judicial.

4.3.3 LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

Una vez analizados los sistemas de jurisdicción administrativa en el derecho comparado, y partiendo de los primeros años de vida política, social, cultural y económica de la nación mexicana una vez independizada, *“La jurisdicción administrativa en nuestro país estuvo en manos de los tribunales ordinarios desde los primeros inicios de nuestra Independencia,”* (Acosta, 1999:636.)

Por lo que durante sus inicios como nación independiente, en México, *“El presidente tenía entre otras las siguientes atribuciones: Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bula pontificas, breves y rescriptas, con consentimiento del Congreso General, si contiene disposiciones generales; oyendo al Senado y en sus recesos al Consejo de Gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos,”* (Serra, 2001:799).

Es de esta manera como se empieza a gestar en la vida independiente de México, defensas jurídicas que se otorgan a los particulares, que a pesar de ser consideradas como medios de impugnación judiciales por el hecho de estar colocadas dentro de la órbita de éste poder, tienden a la protección de los intereses de los administrados, gestándose con ello los primeros medios de impugnación de los que han venido gozando los administrados.

4.3.5 LAS SIETE LEYES CENTRALISTAS DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1836

Siguiendo con el pasado histórico de la labor juzgadora en materia administrativa, con posterioridad surgieron las denominadas siete leyes centralistas, para lo cual, *“Éstas leyes mantienen el principio de la división de poderes del régimen centralista, al cual adicionan con un absurdo cuarto poder, llamado por la segunda ley constitucional el Supremo Poder Conservador. La Suprema Corte es competente para conocer de las disputas judiciales que se mueven contra contratos o negociaciones celebrados por el Supremo gobierno o por su orden expresa,”* (Serra, 2001:799).

Durante esta época el sistema de solución de controversias administrativas sigue teniendo influencia de la Constitución Norteamericana, ya que las leyes centralistas acogen el rígido sistema judicialista, entregando la materia administrativa a la Corte Suprema de Justicia.

El análisis de estas leyes no aportan gran relevancia para el desarrollo del tema en cuestión, ya que al igual que la Constitución de Cádiz -la cual fue promulgada tanto en España como en el nuevo mundo- y como también la Constitución de Apatzingán expedida el 22 de octubre de 1814, no encuentran una efectiva aplicación, debido quizá al desequilibrio que prevalecía en ese entonces en territorio mexicano.

4.3.5 LA ORGANIZACIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ACUERDO CON LA LEY DE 1853

Conforme transcurren los años, y atendiendo a las necesidades de cada época, la legislación mexicana va adoptando nuevos criterios respecto a la organización normativa en materia de justicia administrativa, surgiendo diversos cuerpos normativos y creándose autoridades a las que se les dota de competencia para ejercer dichas facultades a fin de que la nación mexicana cuente con una normatividad adecuada que se ajuste a las necesidades de la población.

Es por ello que: *"En el año de 1853 el Gobierno de la República Central entonces establecida, expidió la ley y su respectivo Reglamento para el arreglo de lo Contencioso Administrativo"* (Fraga, 1969:464). Dándose con ello un gran paso en cuanto a una nueva forma de impartición de justicia administrativa dentro de la nación mexicana, al expedirse una ley que prevé la constitución de la figura tan trascendental que resulta ser el Tribunal de lo Contencioso Administrativo,

Es así como el sistema jurídico mexicano traza nuevas rutas de acuerdo a este nuevo cuerpo normativo en relación al Contencioso Administrativo, ya que: *"El artículo 1° de la Ley, declaró el principio de separación de la autoridad administrativa de la judicial, estableciendo que: "no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas"*, (Fraga, 1969: 464-

465). De esta forma es como se deja a un lado el sistema jurisdiccional anglosajón y se acoge en el seno del sistema jurídico mexicano el modelo francés.

El artículo 4° del mencionado cuerpo normativo dispone que: *Habrá en el Consejo de Estado una sección que conocerá de lo contencioso-administrativo. Ésta sección se formará de cinco consejeros abogados, que nombrará desde luego el Presidente de la República de entre los oficiales de la Secretaría del Consejo, (Serra, 2001:801).* Estableciéndose así, la manera en cómo se constituiría la autoridad encargada del despacho de asuntos controvertidos provenientes de la órbita de la administración.

Por su parte el artículo 2° del mismo ordenamiento dispone que: *El Consejo constituía la Autoridad competente para conocer de las cuestiones de administración relativas; a las obras públicas; a los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración; a las rentas nacionales; a los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria, que tengan por objeto el interés general de la sociedad; a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos, y a su ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil, (Fraga, 1969:465).*

En conclusión, se consigna en base a ésta Ley, la independencia de la administración frente al Poder Judicial en lo que respecta a la labor juzgadora mediante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

4.3.6 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Con posterioridad surgió la constitución de 1857, la cual contiene preceptos jurídicos cuyo espíritu persigue, entre otros, la manera de regular adecuadamente la función administrativa, sin embargo, desgraciadamente dicha normatividad resulta un tanto cuanto inconstitucional con respecto a la separación de poderes por la razones que a continuación se exponen.

Por una parte y a manera de relevancia a fin de manifestar los argumentos de los juristas, el Artículo 51 de la Constitución en cuestión establece que *“Nunca podrán reunirse éstos dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en una sola persona, (Serra, 2001:803).*

Dejando claro dicho precepto constitucional que no podrán reunirse en una sola persona más de dos poderes, mandato que hasta la actualidad se mantiene vigente en la Constitución que más adelante se daría en el año 1917.

En relación con éste precepto jurídico el Artículo 53 dispone que: *Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, (Serra, 2001:803).* Una de las características fundamentales que hace relevante a ésta constitución, es la separación de poderes que contempla, encontrando de esta manera los juristas argumentos que sustentan la

inconstitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo ya que opinan que con ello se esta haciendo depender al poder ejecutivo del poder judicial, ya que la labor de resolución de controversias administrativas se encomendó a la esfera judicial, acogiendo con ello nuevamente el modelo jurisdiccional angloamericano, dando con ello un retroceso tanto juridico como político.

En relación al Tribunal Contencioso, algunos otros estudiosos comentan al respecto que: "*el establecimiento de tribunales administrativos pugna con la prohibición del artículo 13 Constitucional, según el cual nadie puede ser juzgado...por tribunales especiales y sólo subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, (Fraga, 1969:467)*. Lo cual me parece un tanto equivoco, toda vez que no se trata de tribunales especiales, ya que únicamente se estaría aplicando la separación de una labor juzgadora por materia, como sucede en materia laboral o agraria

De este modo y a manera de conclusión del presente subtema en cuanto a los antecedentes históricos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se aprecia que en México en tiempos remotos, el ejercicio del Contencioso Administrativo se depositó en manos del poder judicial, acogiendo con ello el sistema jurisdiccional angloamericano, con las excepciones de la época de Teodosio Lares y Maximiliano de Hamburgo.

Una vez que se ha hecho referencia a la gubernatura de Lares y

Maximiliano, es importante citar que estos dos personajes históricos de la vida política de México, pretendieron situar fuera del Poder Judicial la labor juzgadora de carácter administrativa, cuya opinión al transcurso de los años se ha adoptado como la forma más idónea mediante la cual se logra impartir la justicia en materia administrativa, constituyendo así un modelo que ha servido de base para muchos de los sistemas jurídico-político de las diversas naciones.

Retomando la gubernatura de Lares cabe destacar que en ella se prohibió a los tribunales judiciales intervenir en las cuestiones de la Administración en virtud a la dependencia de sus actos. Expresándolo así Lucero Espinosa: *“Con lo que se concede al Consejo de Estado el carácter de Tribunal Administrativo para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio,”* (Espinosa, 1998:21).

Por su parte durante el imperio de Maximiliano *“se expidió la ley del 1º de noviembre de 1865, que también establecía el Consejo de Estado, la cual le atribuía entre otras facultades, la de formar el Contencioso Administrativo.”* (Espinosa, 1998:21).

Con ello se demuestra que a través del tiempo, el Estado Mexicano se ha abierto paso sobre el establecimiento de lo que ahora se conoce propiamente bajo la denominación del Contencioso Administrativo.

4.4 FUNDAMENTO JURÍDICO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL SISTEMA MEXICANO

El tribunal Contencioso Administrativo al ser una figura jurídica en la legislación Mexicana, encuentra su base jurídica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 73 fracción XXIX-H que a letra dice:

“El Congreso tiene facultad:

Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones..”
(CPEUM, 2002:120).

Por mandato Constitucional se le a reservado una gran variedad de atribuciones al Poder Legislativo, y específicamente en materia administrativa la referida a la constitución de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a fin de dictar los lineamientos para regular todo sobre esta figura jurídica, como la organización y funcionamiento, a fin de que sean instaurados por las diferentes entidades federativas para una verdadera administración de justicia obedeciendo así a la finalidad de su constitución.

La Nación Mexicana al acoger en cuanto a su organización interna el federalismo, supone la existencia de una pluralidad de Estados, los que no obstante de contar con su propia Constitución Estatal están sometidos a los lineamientos que marca la Ley Fundamental, la cual, a su vez le concede una "autonomía" relativa en determinadas áreas como se verá en el capítulo posterior.

Por su parte la fracción V del artículo 116 dispone que:

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

Las Constituciones y Leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.."
(CPEUM, 2002:170).

De esta manera se consagra la libertad organizativa con la que cuenta los Estados al poder constituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo en la demarcación geográfica que les compete así como la forma en que éstos desarrollarán su encomienda de impartición de justicia administrativa, sin embargo pese a dicha disposición constitucional, en nuestro País los Tribunales

Contenciosos administrativos no han tenido el debido auge que debiera tener so pena de la necesidad imprescindible que tienen los administrados para regular sus relaciones con el Estado cuando actúa éste último como gestor administrativo. Por su parte únicamente los Estados de Baja California, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, México, Morelos, Nuevo León, Sonora, Veracruz y Yucatán cuentan con Tribunales de lo Contencioso Administrativo, situación que debiera prevalecer sin excepción en todas las demás entidades federativas restantes.

Por su parte el artículo 122, base primera, fracción V, inciso n) constitucional establece que:

“La Asamblea Legislativa podrá:

Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal,” (CPEUM, 2002:178).

No constituyendo en éste caso letra muerta como es el caso de gran cantidad de Estados de la República, ya que efectivamente dicho precepto constitucional se ha puesto en práctica la instaurarse este tipo de Tribunal en el Distrito Federal, contando para su organización y funcionamiento con su propia Ley Orgánica.

Bajo esta imposición constitucional específicamente la constitución del Estado de Michoacán en su artículo 96 consagra el establecimiento de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, cuyo primer párrafo de dicho precepto textualmente dice:

"Las leyes estatales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones" (CPEM, 2002:40).

Consecuentemente el numeral de la constitución estatal obedece a lo estipulado por la Constitución General, más sin embargo hasta la fecha, la entidad michoacana sigue careciendo hasta la fecha de Tribunales de lo Contencioso Administrativo por lo que las citadas líneas no constituyen una realidad palpable respecto a la constitución y aplicabilidad de este tipo de justicia administrativa.

CAPÍTULO 5

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

5.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO

Primeramente es importante señalar algunas definiciones en lo que concierne el Municipio: *“El Municipio Mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad, constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior,”* (Robles, 1993:142).”

Un autor mas señala que: *“El Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un estado,”* (Quintana, 6:99).

Sobre los argumentos aludidos, se llega a la conclusión de que el Municipio implica un espacio geográficamente delimitado en donde se asienta una población, la cual es regulada por el Ayuntamiento como órgano de gobierno, constituyendo dicha entidad jurídica un nivel de gobierno y consecuentemente una división política, administrativa y geográfica, tal es la razón por la cual se considera al Municipio como la célula básica indispensable para la organización en México.

5.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO

En virtud de que el artículo 40 Constitucional establece el federalismo como forma de gobierno de la República Mexicana, en el mismo orden de ideas y del mismo cuerpo normativo se desprende de su numeral 115, que: *“Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al municipio libre.”* (CPEUM, 2002:162).

Encontrando de esta manera el Municipio su sustento jurídico y observándose con ello que en México se ha establecido tres niveles de gobierno, los cuales es el Federal, Estatal y Municipal, siendo éste último nivel, la base fundamental de la división organizativa del territorio nacional, de la población nacional y del gobierno.

Por lo que consecuentemente la división señalada en el párrafo anterior, juega un papel trascendental en cuanto a la organización en el ámbito político, económico, social, económico, cultural, administrativa, etc. de toda nación, ya que de esta manera se distribuyen funciones a través de las cuales se manifiesta la competencia, por lo que para ello se establece que en el caso de México particularmente mediante mandato expreso en la propia constitución el Municipio constituye un nivel de gobierno, otorgándole una serie de atribuciones encausadas a la satisfacción de las necesidades elementales de la población municipal.

5.3 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

Así como el Estado, el Municipio de igual manera cuenta con una serie de elementos los cuales son indispensables para su propia existencia, siendo éstos elementos constitutivos los siguientes:

1. **Población.** Definen a la población como: *"Es un agregado humano que tiende hacia la unidad, la cual entre mas se logra, mas eficaz es el estado."* La población constituye sin lugar a dudas uno de los elementos más indispensables para la conformación del Municipio, toda vez que si bien es cierto que el Municipio es un ente jurídico, es decir, una persona moral, también es cierto que se requiere de personas físicas tanto para desarrollar las funciones de éste como de una población a la cual se dirijan los fines del ejercicio de la competencia, toda vez que la finalidad del gobierno Municipal se orienta a la organización y administración de las personas que conforman la población municipal, constituyendo así el presente elemento el que le da existencia al propio Municipio.

Sin embargo, no basta para que se constituya un Municipio de un grupo de personas que lo conformen, si no que se necesita que los integrantes del Municipio tengan características que los asemejen y mediante las cuales se identifiquen como pertenecientes a tal o cual Municipio, tales características son como el lenguaje, las tradiciones, la alimentación etc. Constituyendo el resultado

de un mismo pasado que los haya llevado hasta lo que son ahora, compartiendo los mismos intereses que los impulsen a un desarrollo benéfico para todos ellos, meta que se debe obtener uniendo esfuerzos de colaboración, armonía y solidaridad entre todos los individuos que conforman la población.

2. **Territorio.** En relación con el Municipio, el territorio de éste lo han definido como: *“El escenario donde se realiza la convivencia vecinal, donde se asientan los vecinos, sus casas, sus empresas, etc.”* (Robles, 1993:149). Por lo que el territorio de un Municipio como se indica, se refiere aquél espacio geográficamente delimitado en donde se asientan una pluralidad de personas, interactuando dentro de él y donde el gobierno Municipal ejercerá aquellas funciones que le son propias, siendo el territorio municipal parte del territorio del Estado y éste a su vez parte del territorio nacional.

3. **Gobierno.** En virtud de la autonomía de la que goza el Municipio, para autogobernarse, al ser dotado de capacidad jurídica y política, resulta necesario contar con un órgano que cumpla eficazmente su labor, cuya encomienda recae en el Ayuntamiento concentrando la potestad de adoptar la mayor parte (si no es que todas) de las decisiones municipales que se encauzan a la conducción del Municipio, dándose en por consiguiente sus propias autoridades sin que en ello intervengan algún otro poder.

5.4 EL AYUNTAMIENTO COMO ÓRGANO DE GOBIERNO MUNICIPAL

5.4.1 CONCEPTO DE AYUNTAMIENTO

El Ayuntamiento como órgano de gobierno, implica una figura jurídica de gran relieve dentro de la vida política, social, cultural, administrativa y económica del Municipio. Primeramente es menester indicar el origen del término Ayuntamiento el cual proviene *“del latín adiunctum, supino de adiungere, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo”* (Robles, 1993:161).

Ahora bien, una vez expuesto el origen etimológico de la palabra Ayuntamiento, cabe señalar que dicha figura municipal, ha sido objeto de una variabilidad de conceptualizaciones, para Robles, se trata de: *“Una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra con individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional; el Ayuntamiento es el representante mas inmediato y directo de la población del Municipio,”* (Robles, 1993:162).

Al respecto Quintana, comenta que es: *“El órgano colegiado 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,”* (Quintana, 1999:204).

De lo argumentado por autores que se consultaron en cuanto en lo que concierne el Ayuntamiento, se desprende de ambos, que se trata de un grupo de personas las cuales son elegidas por la misma población que conforman el Municipio, sin embargo, el segundo concepto hace una alusión mas amplia de lo que es el Ayuntamiento, al referirlo como el encargado de la conducción gubernamental y administrativa del Municipio, dejado además saber la conformación de éste.

Por su parte, el primer concepto expuesto, únicamente sitúa al Ayuntamiento dentro del gobierno Municipal, sin enunciar el papel tan relevante que desempeña al encontrarse al frente del Municipio, cuya dirección le está conferida expresamente, encontrándose investido de facultades de decisión y de mando para ello.

Rafael de Pina, argumenta que: *“Es una corporación pública, integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos por la administración de los intereses del Municipio,” (De Pina, 1998:121).*

En conclusión, el Ayuntamiento como ente jurídico se encuentra integrado por individuos elegidos mediante sufragio popular proveniente de la población municipal, a fin de que el objetivo de su conformación se oriente a llevar a cabo acciones destinadas a satisfacer los intereses de los gobernados, constituyendo de esta manera el órgano de gobierno Municipal.

5.4.2 DURACIÓN, INSTALACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO

Así como lo señalan los cuerpos legales de los diversos Estados, el Ayuntamiento se establecerá en la cabecera de cada Municipio, pudiendo únicamente de manera temporal desempeñar su labor en otro centro de población, siempre y cuando se sigan las formalidades legales para ello.

En relación con el periodo de gobierno del ayuntamiento, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 otorga plena libertad a los Estados para determinar el tiempo que consideren conveniente, en particular en el Estado de Michoacán la gobernatura municipal será de tres años.

Por otra parte, la instalación del Ayuntamiento también varía de un Estado a otro, no existiendo disposición constitucional que establezca una determinada fecha para que quede debidamente integrado el Ayuntamiento.

Las sesiones del Ayuntamiento se han establecido por cada Estado en varios tipos, en toda la República Mexicana hay cuatro clases de sesiones, a saber, las cuales son: ordinarias, extraordinarias, permanentes o solemnes. Las dos primeras dependen de la fecha en que se lleven a cabo, y las dos últimas, es decir, las permanentes o solemnes, se celebran en atención a la importancia que revista el tema a debatir.

5.4.3 INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

En el mismo orden de ideas y como ya se hizo referencia en el subtema anterior, se tiene que el Ayuntamiento es un cuerpo colegiado, por lo que se requiere para el ejercicio de las funciones que le han sido atribuidas, de un conjunto de individuos los cuales asumen diversos cargos dentro del gobierno municipal para la conducción administrativa del propio Municipio, a saber, los integrantes del Ayuntamiento dentro del régimen jurídico del Estado de Michoacán son:

1. El Presidente Municipal.
2. El Síndico.
3. Los Regidores.

En este orden jerárquico, se expondrá primeramente lo que atañe la figura del Presidente Municipal, que como se indicará, desempeña el papel ejecutivo a nivel municipal, sin dejar de tomar en cuenta desde luego, la labor significativa que ejerce tanto el Síndico como los Regidores.

Cabe hacer mención, que los funcionarios antes mencionados, se encuentran contemplados y previstos en todas las disposiciones estatales, existiendo de ésta manera uniformidad en cuanto a la denominación de las personas que integran los Ayuntamientos.

5.4.3.1 EL PRESIDENTE MUNICIPAL

Este cargo eminentemente representativo, cumple con una función de gran relevancia dentro del sistema mexicano. La figura del Presidente Municipal, se encuentra constituido de manera unipersonal en todos los Estados de la nación mexicana, definiéndose de la siguiente manera: *"El presidente Municipal es de elección directa y constituye el órgano ejecutivo por medio del cual se cumplen las determinaciones del Ayuntamiento," (Serra, 1996:722:).*

De conformidad con lo estipulado por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, dicha normatividad prevé a ésta figura jurídica como: *"El representante del Ayuntamiento y responsable directo del gobierno y de la Administración Pública Municipal, por tanto, encargado de velar por la correcta planeación, programación, ejecución y control de los programas, obras y servicios públicos a cargo de la municipalidad," (LOMEM, 2002:7).*

En conclusión esta figura atañe una función de carácter ejecutivo actuando como órgano ejecutor dentro de la célula principal del Estado Mexicano, por lo que el Presidente Municipal o como también se le denomina "alcalde", se encarga de "ejecutar" aquellos acuerdos que surgen como resultado de las deliberaciones del Ayuntamiento, pero además desempeña un papel directo de representación del propio Municipio, ejerciendo una serie de facultades como se observará en el subtema siguiente relativo a sus atribuciones.

5.4.3.1.1 ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

De conformidad con lo establecido por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán como cuerpo normativo encargado de regular el ejercicio de las atribuciones que corresponden a los Municipios del Estado, las atribuciones del Presidente Municipal se consagran en su artículo 49, sin embargo, a continuación se citan únicamente cinco, correspondientes a la numeración que marca la ley en cuestión, y que a saber son:

1. *“Planear, programar, presupuestar, coordinar, controlar y evaluar el desempeño de las dependencias, entidades y unidades administrativas del Gobierno Municipal.*
2. *Cumplir y hacer cumplir en el Municipio, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado, la leyes que de éstas emanen, ésta Ley, sus Reglamentos y demás disposiciones del orden municipal.*
3. *Conducir las relaciones del Ayuntamiento con los poderes del estado y de la Federación, así como otros Ayuntamientos.*
4. *Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento y ejecutar sus acuerdos y decisiones.*

5. *Ordenar la promulgación y publicación de los Reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas del Ayuntamiento que deban regir en el Municipio y disponer en su caso, la aplicación de las sanciones que corresponda” (LOMEM, 2002:21).*

En resumen, esta figura jurídico-política conlleva a la representación del Municipio con los demás niveles: Estatal y Federal, así como con otras autoridades, cuya función directiva importa gran responsabilidad ya que atañe una atribución de custodia municipal que deberá desarrollarse mediante decisiones acertadas a fin de llevar una adecuada dirección gubernamental y por ende, bien encausada a la satisfacción de todos aquellos intereses sociales de la población asentada en la demarcación a su cargo.

Por lo que consecuentemente el citado cargo municipal deberá de requerir para desarrollar dicho cargo unipersonal, individuos perfectamente capacitados con el objeto orientado a desarrollar eficaz y eficientemente las funciones que se reservan a dicha encomienda pública, ya que de otra manera se estaría en peligro de una conducción inadecuada del Municipio.

Es por ello, que dicho cargo representa una gran responsabilidad para la persona sobre la que recae, en cuanto a que se presupone que el individuo que asuma dicho compromiso deberá de contar con un amplio conocimiento sobre las diversas áreas municipales a fin de asegurar un desarrollo sustentable.

5.4.3.2 LOS REGIDORES

De igual manera, el Ayuntamiento también se encuentra conformado por individuos que reciben la denominación de regidores, señalando la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán en su artículo 14, que éstos dentro del Municipio: *“Representarán a la comunidad, cuya función principal será participar en la atención y solución de los asuntos municipales, así como vigilar que el ejercicio de la administración municipal se desarrolle conforme a lo dispuesto en las disposiciones aplicables,”* (LOMEM, 2002:7).

Por su parte Quintana los refiere como: *“los cuales representan el número mayor de integrantes del Ayuntamiento, su función básica, por ende es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del Ayuntamiento,”* (Quintana, 1999:225).

La encomienda de los regidores se orienta al hecho de velar por los intereses de la ciudadanía del municipio, cuya labor se desarrolla mediante el enfoque directo sobre los asuntos administrativos, interviniendo personalmente en las diversas áreas de la administración, mismas que se distribuyen por materia a cada uno de ellos, para que así corroboren que efectivamente se estén atendiendo las necesidades prioritarias de la población municipal en base también al presupuesto con el que cuente el Municipio mediante la exacta aplicación de las normas legales aplicables y vigentes.

5.4.3.2.1 ATRIBUCIONES DE LOS REGIDORES

Por su parte las atribuciones de los regidores se encuentran establecidas en el artículo 52 de la Ley Orgánica Municipal, sin embargo debido a la extensión del presente capítulo y a la investigación en cuestión únicamente se limitará a mencionar las cinco primeras de acuerdo al orden que le da la misma disposición legal y que a saber son:

- 1. Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.*
- 2. Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento y presentar un informe anual de actividades durante la segunda quincena del mes de Noviembre de cada año.*
- 3. Vigilar que el Ayuntamiento cumpla con las disposiciones que le establecen las disposiciones aplicables y con los planes y programas municipales.*
- 4. Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma, de los Reglamentos Municipales y demás disposiciones administrativas.*
- 5. Analizar, discutir y votar los asuntos que se sometan a acuerdo al Ayuntamiento en las sesiones.(LOMEM, 2002-23).*

5.4.3.3 EL SÍNDICO

Primeramente cabe señalar que: *“Etimológicamente la palabra “síndico” se deriva de los vocablos griegos: sin que significa con, y dixé que se traduce como justicia. Por ende síndico es aquél que procura la justicia,” (Quintana 237:99).*

Efectivamente el cargo de síndico municipal tal y como lo advierte Quintana Roldán, se origina en el Municipio romano del Bajo Imperio con la misión de velar por los intereses de éste, así como por los derechos de los ciudadanos pertenecientes a dicha circunscripción territorial.

El mismo autor nos hace ver que en México no existe normatividad que determine de manera uniforme el número de síndicos con los que debe conformarse los Ayuntamientos de cada Municipio, por lo que las Leyes Orgánicas Municipales de los diferentes Estados en relación al número de síndicos varía, ya que en unos dicha figura es unipersonal y en otros es pluripersonal, sin que la densidad demográfica sea el factor determinante para su número.

De acuerdo a la multicitada Ley Orgánica Municipal de Michoacán, los Ayuntamientos únicamente contarán con un Síndico, el cual, el mismo ordenamiento le confiere una serie de atribuciones que tendrá que desarrollar, sin embargo, en el subtema siguiente se mencionan únicamente algunas de ellas en atención a que el eje fundamental del referido trabajo no gira en torno a ello.

5.4.3.3.1 ATRIBUCIONES DEL SÍNDICO

Por su parte el artículo 151 de la ley en mención al respecto establece que:

- I. *Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.*
- II. *Coordinar la Comisión de Hacienda Pública Municipal del Ayuntamiento y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos.*
- III. *Revisar y en su caso, suscribir los Estados de origen y aplicación de fondos y los estados financieros municipales.*
- IV. *Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento, presentar un informe anual de actividades durante la segunda quincena del mes de noviembre de cada año.*
- V. *Vigilar que el Ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señala la ley y con los planes y programas establecidos. (LOMEM, 2002:22)*

El desempeño del puesto de Síndico presupone el manejo de los fondos monetarios, por lo que debe recaer en una persona confiable, ya que de un adecuado manejo monetario depende el desarrollo económico del Municipio.

5.4.3.4 OTRAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS DE ELECCIÓN O DESIGNACIÓN

Sin alejarse del autor en consulta, menciona que en la mayoría de los Municipios en la República Mexicana únicamente los cargos de Presidente Municipal, Regidores y Síndicos son de elección popular, sin embargo, en otros Estados de la República Mexicana, como es el caso particular del Estado de Jalisco y Oaxaca, existen otros cargos como los Alcaldes o Consejales, así como el Vicepresidente que son electos por la población, idea que desde cierto punto de vista es aceptable, ya que de acuerdo a la Constitución General de la Nación todo poder público debe dimanar del pueblo.

Por otro lado, no bastan las figuras expuestas para poder atender a todas las áreas administrativas que comprenden el Municipio, razón por la que se hace necesaria la presencia de mas individuos que coadyuven al eficaz funcionamiento del gobierno Municipal, coordinándose para ello esfuerzos para que conjuntamente con el Presidente Municipal, los Regidores y Síndico logren un adecuado desarrollo municipal, por lo que consecuentemente se ha requerido de la creación de comisiones, las cuales se encuentran destinadas de acuerdo al artículo 35 *“para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que se ajusten a las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento”* (LOMEM, 2002:15). Así estas comisiones auxiliaadoras juegan un papel complementario y sobre todo necesario dentro del Gobierno Municipal, las cuales son:

1. *Secretaría del Ayuntamiento.*
2. *Tesorería.*
3. *Oficialía Mayor.*
4. *Contraloría Municipal.*
5. *De Gobernación seguridad pública y tránsito.*
6. *De planificación y desarrollo.*
7. *De hacienda.*
8. *De agua, drenaje y alcantarillado.*
9. *De mercados, centrales de abasto y rastros.*
10. *De limpia, mejoramiento del ambiente y servicio social voluntario.*
11. *De alumbrado público.*
12. *De Obras Públicas.*
13. *De fomento agropecuario y forestal.*
14. *De parques, jardines y cementerios.*
15. *De cultura y educación pública.” (Delgadillo, 141:99)*

Sin embargo, a pesar de estar integrado el Ayuntamiento de diversos funcionarios, en donde cada uno ejerce una función específica, la organización administrativa ha requerido también de la creación no sólo de comisiones, sino de organismos auxiliares encausando su cometido a la satisfacción de los intereses de la ciudadanía, a los cuales la Ley Orgánica Municipal clasifica en: “*autoridades auxiliares, comisiones de planificación y desarrollo y consejos de colaboración municipal*”.

Como autoridades auxiliares municipales se establecen una gran cantidad, por lo que un estudio profundo de lo que abarca la función que desempeña cada una dentro de las potestades del Municipio resultaría poco necesario, es por ello que únicamente se hace referencia a manera enunciativa las siguientes:

1. *Delegados municipales.*
2. *Subdelegados municipales.*
3. *Jefes de sector o sección.*
4. *Jefes de manzana," (Delgadillo. 141:99).*

Cabe hacer mención que la existencia de dichos individuos dentro del gobierno municipal, se justifica debido a la amplitud de la función administrativa, requiriendo el mismo cabildo de un mayor número de colaboradores con el objeto de que mediante la distribución de funciones, se logre una mejor atención a las necesidades de los administrados, basándose de ahí la justificación de su creación.

Por lo que se puede afirmar es que, las facultades y atribuciones de dichas autoridades municipales, no siempre se encuentran contempladas en las disposiciones legales, lo que se traduce que sus encomiendas no se encuentran plenamente definidas, constituyéndose éstas por mera necesidad y mediante el constante desarrollo del tiempo, consecuentemente su existencia se basa en el "auxilio" que prestan a las principales figuras conformadoras del Ayuntamiento.

5.4.4. COMPETENCIA Y FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO

Por mandato constitucional el Estado tiene como división territorial al Municipio libre, en virtud a ello, se desprende una pluralidad de atribuciones que le son otorgadas al Municipio y específicamente al Ayuntamiento en su conjunto como órgano de gobierno municipal, por lo que las funciones que le son atribuidas se realizan en torno a una gran variabilidad de áreas, tal y como lo señala el artículo 32 de la multicitada Ley Orgánica de Municipal, pero debido a la diversificación competencial, Roldán Quintana resume dichas atribuciones en las siguientes:

a) *“Competencia y funciones políticas.*

- *Representar a la corporación Municipal.*
- *Conducir y dirigir las actividades municipales dentro del orden legal.*
- *Velar por que se cumplan en la municipalidad los preceptos de la Constitución General de la República y los de la propia Constitución del Estado.*
- *Nombrar al Secretario, al Tesorero y demás funcionarios de la administración municipal.*
- *Celebrar convenios con las autoridades estatales y federales, siguiendo los mecanismos que autoricen las leyes.*

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

b) Competencias y funciones legislativas y reglamentarias.

- *Iniciar leyes y decretos ante la legislatura de los estados.*
- *Participar en los procesos de modificación, reforma o adiciones a los preceptos de la constitución local, cuando así lo señale dicho ordenamiento.*
- *Expedir bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general para la municipalidad.*

c) Competencias y funciones administrativas.

- *Organizar su propia estructura administrativa interna de acuerdo a los requerimientos que sean necesarios a fin de lograr eficiencia en su funcionamiento.*
- *Conducir y dirigir la adecuada prestación de los servicios públicos por conducto de las respectivas comisiones de administración.*
- *Ordenar y planear el desarrollo municipal y dictar las medidas administrativas necesarias para la aplicación de la legislación sobre*

asentamientos humanos, ecología y protección al ambiente, salubridad, asistencia pública, seguridad y demás ordenamientos aplicables.

- *Concesionar los servicios públicos municipales cuando la ley así lo autorice, siguiendo los procedimientos que establezcan los ordenamientos aplicables.*
- *Formular las estadísticas municipales.*
- *En general, ejecutar todo tipo de acciones tendientes a lograr eficiencia oportuna en la administración municipal.*

d) Competencias y funciones financieras y fiscales.

- *Formular anualmente el proyecto de ley y presupuesto de ingresos y remitirlos al Congreso del Estado.*
- *Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de acuerdo a los recursos disponibles.*
- *Administrar su patrimonio y su Hacienda en los términos que fijen las leyes.*
- *Controlar y dar seguimiento a la correcta aplicación del presupuesto autorizado.*
- *Rendir anualmente, o dentro de los plazos que señalen los ordenamientos aplicables, la cuenta pública de los gastos de su gestión ante el Congreso del estado.*

- *En General ejecutar todos los actos que autoricen las leyes para que la municipalidad cuente con los recursos financieros indispensables para su gestión.*

e) Competencias y facultades de policía.

- *Otorgar licencias y permisos en las diversas materias de su competencia que así lo requieran.*
- *Vigilar e inspeccionar sobre el acatamiento de los ordenamientos municipales.*
- *Organizar y supervisar a los cuerpos de seguridad pública y protección ciudadana que requiera el municipio.*
- *En general, dictar las medidas necesarias para lograr que exista un adecuado ambiente de seguridad y orden en la municipalidad," (Quintana, 1999:207-210).*

Por lo que se concluye que el Ayuntamiento como órgano de gobierno del Municipio, importa un papel relevante en cuanto al desarrollo de dicha célula organizativa, al asumir diversos cargos tendientes a lograr el bienestar de la población municipal, ya que el fin principal de todo gobierno precisamente lo constituye el interés público, el cual deberá de ser observado en toda emisión de actos que se deriven tanto de la Federación como del Estado y más aún del propio Municipio.

5.5 LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

“Autonomía es una voz que proviene del griego antiguo y significa la posibilidad de darse la propia ley. Según otra acepción es la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios,” (Quintana, 1999:173).

De acuerdo al artículo 115 de la Ley fundamental y como precepto regulador del Municipio, no se observa en parte alguna el término autonomía, más sin en cambio habla del Municipio “Libre”, concibiéndose por lo tanto a la expresión de libertad como autonomía.

Para Dana Montaña la autonomía Municipal: *“es una cualidad específica de la corporación que la distingue de otras corporaciones: su capacidad de gobierno propia y, con más precisión, su facultad de organizarse, en las condiciones de la ley fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder,” (Quintana, 1999:173-174).*

Lo anterior se traduce en que el Municipio puede autogobernarse y a su vez organizarse, sin intervención e influencia alguna de otros poderes, pero siempre ajustándose a los lineamientos que marca la Constitución General de la República Mexicana.

Sin embargo, si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga al Municipio libertad para organizarse de manera interna, también es cierto que en la práctica no goza de absoluta autonomía ya que aunque se de sus propias leyes, debe de ajustarse a lo que le establece la legislatura estatal, y más aún a lo que señala la propia Constitución General.

En sentido moderno, se entiende 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 éstas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del estado,” (Quintana, 1999:193).

Así pues, de la autonomía otorgada al Municipio, se entiende como la facultad que posee el Municipio de designar sus propias autoridades y de dictar los lineamientos que deberán ser acatados por la ciudadanía, así mismo poseen la facultad de manejar libremente su hacienda sin intervención de otros poderes, sin embargo como ya se hizo alusión, únicamente se trata de una libertad relativa, ya que el Municipio se encuentra subordinado al Entidad Federativa a la que pertenece, al ser parte integrante de éste último.

5.5.1 AUTONOMÍA POLÍTICA.

La doctrina del municipalismo más reciente desglosa a la autonomía en varios apartados, que constituyen, fundamentalmente la autonomía política, la autonomía administrativa y la autonomía financiera.

Para el autor Quintana, la autonomía política se traduce en: *“la capacidad jurídica del municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no debe ser inferida por otros niveles de gobierno.”* (Quintana, 1999:193).

Este primer apartado encuentra su base constitucional en el primer párrafo del numeral 115 Constitucional, por lo que el Municipio se encuentra en condiciones de integrar mediante elección popular o bien, mediante designación directa, a los sujetos que formarán parte del Ayuntamiento, siendo éste el órgano de gobierno de dicha célula organizativa, tal y como lo maneja el artículo 8 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Michoacán.

Por otra parte la mencionada disposición fundamental señala además que no existirá autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Estado, acentuando mediante este mandato, la denominada autonomía política, ya que se supone que no habrá interferencia en la gestión política del Municipio por parte de ningún otro nivel de gobierno ni Federal ni Estatal.

5.5.2.1 AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA.

El mismo autor en cita, señala que la autonomía administrativa del Municipio se entiende "*como la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad cuanto a servicios públicos, poder de policía y organización interna; sin la intervención de otras autoridades, contando el Municipio además, con facultades normativas para reglamentar estos renglones de la convivencia social.*" (Quintana ,1999:193).

Dicha autonomía encuentra su sustento jurídico en la fracción segunda, tercera, quinta y sexta del referido numeral constitucional, otorgándole primeramente personalidad jurídica propia a fin de conocer y resolver todos los asuntos de la ciudadanía, con el objeto de satisfacer sus necesidades prioritarias mediante la prestación directa e indirecta de servicios públicos, pudiendo establecer a través del resultado de su función jurisdiccional disposiciones tendientes a regular dicha prestación.

En el mismo orden de ideas, la referida autonomía permite que el Municipio pueda manejar su patrimonio, cuyo factor es vital para poder lograr un crecimiento económico progresivo paralelo a la satisfacción de las necesidades que tenga la población municipal de que se trate, y cuyo factor realizador lo constituyen la prestación de los diversos servicios públicos, los cuales se encuentran

establecidos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán en su artículo 72, consistiendo éstos en los siguientes:

- *Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.*
- *Alumbrado Público.*
- *Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.*
- *Mercados y centrales de Abastos.*
- *Panteones.*
- *Rastros.*
- *Calles, parques y jardines y su equipamiento.*
- *Seguridad Pública.*
- *Policía Preventiva Municipal y tránsito. (LOMEM, 2002:29).*

Además de los servicios públicos municipales que enumera la referida ley, el mismo precepto deja abierta la posibilidad de que el Ayuntamiento tome a su cargo otros servicios, en caso que así lo determine el Congreso del Estado, siempre y cuando lo haga factible la infraestructura económica.

Respecto a las recientes reformas constitucionales del precepto 115, cabe hacer mención que las fracciones quinta y sexta estipulan facultades en materia de desarrollo urbano que antes no se reservaba a la municipalidad.

5.5.2 AUTONOMÍA FINANCIERA.

Dentro del aspecto financiero, dicha autonomía se observa como *“La capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda,” (Quintana, 1999:193).*

Atribución cuya índole es paralela a la referida facultad administrativa, en cuento a que al Municipio le corresponde cubrir los intereses de la ciudadanía, para lo cual necesita contar con una basta estructura económica, derivada de los renglones tributarios y de los acuerdos de cooperación que celebre el Estado con la Federación, compitiéndole al Ayuntamiento manejar los fondos que perciba, en virtud de canalizará mejor los recursos hacia las necesidades prioritarias del Municipio razón por la cual a la legislatura estatal sólo le compete aprobar el presupuesto de ingresos y no el de egresos, por lo que la programación de las erogaciones monetarias es una facultad exclusiva del Municipio.

Quintana la aprecia como un factor de gran trascendencia, al argumentar que prácticamente constituye el eje en torno al cual giran las demás cuestiones, ya que: *“Se afirma, con razón, que la autonomía financiera es el soporte de los otros aspectos de la autonomía, se dice así, que sin suficiencia económica habrá carencias administrativas e inestabilidad política, de ahí su importancia y trascendencia,” (Quintana, 1999:193).*

5.6 EL MUNICIPIO COMO ENTE ADMINISTRATIVO

5.6.1 EL ACTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

El Municipio como autoridad pública ha sido dotado de la referida autonomía administrativa, para que a través del Ayuntamiento como órgano de gobierno, ejecute actos administrativos tendientes a procurar la utilidad pública para el bienestar de la población municipal, desarrollándose de ésta manera una serie de funciones administrativas a nivel municipal, ya que como lo advierte Quintana: *"En el cumplimiento de sus atribuciones legales la municipalidad emite cotidianamente una multiplicidad de determinaciones, acuerdos, etc. que si constituyen actos administrativos,"* (Quintana, 1999:286).

Sin perder de vista dicho autor, indica que *"El acto administrativo municipal tiene como cualquier acto de esa naturaleza, que cumplir con los requisitos de existencia y de validez que las leyes exigen,"* (Quintana, 1999:286).

Como se deja ver, en la emisión de actos, el Municipio al igual que cualquier otra autoridad debe de observar los requisitos de existencia y validez que marquen las disposiciones legales, tal y como lo establece la misma Constitución Federal, ya que sólo de esta manera se puede lograr un acto de autoridad eficaz para que pueda surtir plenamente los efectos que dieron origen a su nacimiento.

5.6.2 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES

En líneas anteriores se ha señalado el concepto de recurso administrativo, por lo que ahora únicamente el presente tema ubica a éste medio de impugnación exclusivamente dentro del ámbito municipal, definiéndose los recursos administrativos municipales como:

“Los medios y procedimientos establecidos en la ley, que se hacen valer por los particulares ante la autoridad municipal, con el fin de lograr la modificación o extinción de sus actos o resoluciones de autoridad, que los recurrentes consideran les han causado algún agravio jurídico,” (Quintana, 1999:287).

Como se deja ver, la definición de los recursos administrativos municipales no es más que la transcripción de lo que atañe al recurso en general, sólo advierte tanto como distinción y como elemento fundamental el hecho de que los administrados hacen valer este medio de impugnación en contra de actos provenientes de la autoridad municipal quien es a su vez la encargada de substanciarlo y resolverlo.

Por lo que se deduce a través de la explicación antes citada, que el procedimiento para la resolución de los recursos municipales en algunos Estados de la República Mexicana resultan violatorios de garantías individuales, en virtud de que es la misma unidad municipal la que emite el acto lesivo como la que

resuelve el caso sometido a su consideración, asumiendo la autoridad municipal un doble papel en la contienda ya que al mismo tiempo es la autoridad responsable y la autoridad competente para resolverlo, constituyendo así, el recurso administrativo municipal una considerablemente trasgresión al multimencionado principio de imparcialidad, expuesto en el desarrollo del presente trabajo.

En el mismo orden de ideas, las diversas localidades que conformen las entidades de la República Mexicana, establecen en sus diversas disposiciones legales; recursos administrativos municipales, pudiendo variar éstos de un lugar a otro, sin embargo son cuatro los existentes en la legislación mexicana que a continuación y a groso modo se exponen:

- a) **“El Recurso Municipal de Revocación.** Este recurso procede en la mayoría de los casos en contra de los actos y determinaciones del Presidente Municipal. Su procedimiento de resolución varía de una entidad a otra, incluso de una localidad a otra, cuya variación lo constituye los términos que conforman las diversas etapas procedimentales.*

- b) **El Recuso Municipal de Revisión.** Las localidades generalmente han establecido éste recurso con la finalidad de combatir la resolución recaída al recurso de revocación, o bien, puede operar como el único recurso,*

pudiéndose hacer valer ante el Ayuntamiento o inclusive ante el mismo Presidente Municipal. De igual manera los términos es el factor variante entre las legislaciones.

c) Reconsideración. *Este medio de impugnación se le ha atribuido en la práctica un carácter un tanto cuanto fiscal, en virtud de que algunas disposiciones locales lo han consagrado para que la autoridad municipal se ocupe de analizar la posibilidad de modificar los montos de las multas impuestas por ella misma a los particulares, de ahí su mérito fiscal.*

d) Recurso Municipal de Queja. *Este medio de defensa del que disponen los administrados se dirige a combatir los actos derivados por el ejercicio de las atribuciones administrativas de los diferentes funcionarios públicos municipales, excluyendo éste recurso al Ayuntamiento y a los actos del Presidente Municipal, que como quedó establecido en líneas anteriores, éstos dos últimos son combatidos por los recursos mencionados anteriormente" (Quintana 1999:287).*

Estos medios de impugnación constituyen el canal a través del cual los administrados reclaman de la autoridad municipal la lesividad de sus actos administrativos, procedimiento que puede variar de una legislación a otra en cuanto a términos se refiere, ya que so pena de ser los medios impugnativos que se contemplan en casi todas las reglamentaciones no hay uniformidad al respecto.

5.7 IMPUGNACIÓN CONTENCIOSA MUNICIPAL

Como ya se ha estado repitiendo en el desarrollo del presente capítulo, los distintos funcionarios que componen el gobierno municipal se encuentran revestidos de facultades en materia administrativa, por lo que consecuentemente para los administrados resulta necesario contar con los medios de protección que anteriormente se señalaron, sin embargo dichos medios impugnativos en muchos municipios se hacen valer todavía ante el propio Municipio, o sea, ante la misma autoridad que dictó la resolución impugnada, por lo que lo más factible es que el acto administrativo sea confirmado por ésta.

Para evitar esa clase de justicia administrativa-municipal, algunos Estados de la República cuentan con Tribunales de lo Contencioso Administrativo, a los cuales se les dota de competencia para conocer controversias administrativas entre la autoridad municipal y los gobernados: *"De ésta manera, los particulares que se estimen afectados por decisiones municipales están en capacidad de presentar demandas administrativas ante esos tribunales,"* (Quintana, 1999:293).

De ésta manera se tiene que, en las entidades en donde se han instaurado Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, la interposición de los recursos administrativos no corresponde su resolución al Municipio, sino que el procedimiento para llegar a ello es resuelto por una autoridad autónoma como lo

es el referido Tribunal, constituyéndose como el conducto idóneo a través del cual se resuelva este tipo de controversias de índole municipal.

Esta clase de justicia administrativa revela gran trascendencia en cuanto a la observancia estricta que se le de al principio de imparcialidad en el desarrollo del proceso de resolución de controversias administrativas, obteniendo consecuentemente una mayor credibilidad en los administrados del fallo que se emita, ya que previamente a ello tendrán en cuenta que serán colocados (por el Tribunal) los contendientes en un plano de igualdad, situación que será factible debido tanto a la carencia de influencia así como de cualquier otro tipo de relación e interés que pudiera tener el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con la administración activa, y en particular con la autoridad responsable. Caso contrario sucede si hay identidad de partes entre la autoridad emisora y la revisora, que es lo que ocurre cuando hay ausencia de éstos Tribunales, ya que muchos funcionarios de la Administración Pública piensan que al resolver el recurso siempre deben darle la razón a la misma, por lo que el particular en éste tipo de situaciones se encuentra prácticamente en desventaja ante una verdadera impartición de justicia administrativa.

Por las razones expuestas, el propósito de la presente labor tesista se orienta a resaltar la importancia de que se constituya Tribunales de lo Contencioso Administrativo, específicamente dentro del Estado de Michoacán, a fin de que su constitución pase a dejar de ser letra muerta y se lleve a cabo su

establecimiento material, ya que hasta la fecha en la entidad referida se ha carecido de una verdadera impartición de justicia en materia administrativa-municipal.

CONCLUSIÓN

A manera de comentario final y a especie de recuento de la presente labor tesista, tal y como lo plasma la Carta Magna en su numeral 40, se ha adoptado en la Nación Mexicana en cuanto a su régimen interior, el federalismo, por lo que el pacto federal al que se han acogido las entidades federativas, ha revelado ser el conducto adecuado que le permite a la misma federación desarrollar sus funciones a través de una coordinación específica fundamentada en la Constitución General, a fin de lograr la realización de la totalidad de los fines humanos.

De esta manera es como los Estados Unidos Mexicanos encuentra su organización gubernativa en tres niveles de gobierno: el Federal, Estatal y Municipal, reservando a cada una de estas esferas una serie de funciones, mismas que son desarrolladas por una conjunto de individuos, ya que el Estado como ente social, requiere de personas físicas para lograr su cometido al ser proyectado como institución destinada a satisfacer las necesidades de la población de un determinado territorio.

Precisamente, la gestión administrativa es una de las funciones que todo gobierno debe desarrollar, particularmente en la República Mexicana se lleva a cabo a través de dos vías, las cuales constituyen la administración centralizada y la paraestatal, en donde la primera de ellas se caracteriza por la existencia de un vínculo jerárquico que liga a todos a todos los órganos que de ella se desprenden

con el poder central, y la segunda se constituye por entes públicos constituidos por el legislador dotados tanto de personalidad jurídica como de patrimonio propio, y responsables de una actividad específica de interés público, de tal suerte que ambos tipos de administración convergen en la creación de órganos administrativos proclives a llevar a cabo la gestión administrativa, teniendo siempre como principal objetivo la utilidad pública y girando siempre sobre el eje de las disposiciones aplicables, como lo es primer término la Constitución Política Federal y secundariamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como cuerpo normativo de la Administración Pública.

Por lo que, el gobierno federal con el propósito de prestar una mejor y más pronta atención a cada una de las diferentes áreas que comprenden la administración pública, ha creado las Secretarías de Estado, proporcionando con ellas atención directa y exclusiva de una determinada materia, al estar dotadas de facultades suficientes a nivel federal.

Sin embargo, la administración pública requiere de un sin número de unidades que cubran todas sus funciones, por lo que, en la actualidad existen ciertos entes públicos encargados también de atender determinadas áreas estratégicas, como lo son los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal y los Fideicomisos Públicos, para que de esta manera y en su conjunto; tanto la administración pública centralizada y la paraestatal logren satisfacer las necesidades prioritarias de la población nacional.

Sin embargo, como es sabido, en el desarrollo de la gestión administrativa se alcanza a invadir la esfera de los intereses de la población, con lo que consecuentemente en algunas ocasiones de la función administrativa emanan actos administrativos que ocasionan afectación en los intereses de los administrados, razón por la cual el legislador ha establecido ha favor de éstos últimos ciertos medios de protección, mismos que fungen como las herramientas idóneas para que mediante su ejercitación, conlleven a combatir dichos actos lesivos, constituyendo así los medios impugnativos que se encuentran dispersos en las diferentes disposiciones legales.

Consecuentemente y en base a lo anterior, mediante los medios de impugnación se logra (en parte) el control de la administración, al verse la autoridad administrativa obligada a fundamentar sus actos en la oportunidad y legalidad de los mismos, ya que el procedimiento de resolución de los recursos administrativos proporciona una revisión ulterior de los actos administrativos encontrándose de por medio la justicia administrativa.

Sin embargo, a lo largo del tiempo y en las diversas naciones, ha surgido una figura juzgadora de los actos provenientes de la administración, constituyendo para los gobernados una instancia jurisdiccional controladora de la función administrativa, cuya existencia ha despertado polémica en los distintos sistemas jurídicos, ya que partiendo de la separación de poderes que se ha consagrado en la mayoría de las naciones en cuanto a su régimen interior, se han encontrado

diversas posturas respecto del origen de dicha autoridad revisora, ya que algunas naciones, consideran que dicho Tribunal encargado de la labor juzgadora debe situarse dentro del poder judicial como sucede con América del Norte, en cambio en otros países como es el caso particular de Francia, consideran que debe estar separada la justicia administrativa de la administración activa, es decir, el juzgador en materia administrativa debe encontrarse ajeno a la función administrativa, por lo que colocan al Tribunal administrativo fuera de la órbita del Poder Judicial, constituyéndose de manera autónoma.

Por su parte, en materia de impartición de justicia administrativa la norma fundamental de la nación mexicana consagra el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en su precepto 73 fracción XXIX-H consagra la facultad que tiene el Congreso de la Unión para legislar en lo concerniente a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en relación directa con el artículo 122, base primera, fracción V, inciso n), 116 fracción V, y secundariamente el párrafo primero del artículo 96 de la Constitución del Estado de Michoacán, de lo cual se desprende que el sistema francés es el modelo del cual se ha acogido la República Mexicana en cuanto a impartición de justicia administrativa, en base a la independencia juzgadora del ente encargado de su impartición.

Aunado a lo anterior y por disposición constitucional algunas de las legislaturas estatales han revelado el bienintencionado propósito sobre la impartición de justicia administrativa, a través del establecimiento del Tribunal de

lo Contencioso Administrativo, plasmando dicha figura en la Constitución del Estado, a fin de garantizar a los gobernados una mejor imparcialidad en virtud al deslinde de partes entre juez y parte que debe de propiciarse, mediante la creación de juzgadores autónomos en la materia como lo es el Tribunal en cuestión, sin embargo dicha intención sólo ha quedado en proyecto, como es particularmente en el Estado de Michoacán, puesto que su existencia se ha limitado a constar únicamente en el ordenamiento jurídico sin que hasta la fecha se halla logrado una aplicabilidad material y efectiva, mediante su establecimiento, so pena de ser una imposición constitucional, por lo que se ha continuado con una lamentable carencia de justicia administrativa en el multimencionado Estado.

Siguiendo el mismo orden de ideas, la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo resulta indispensable para la población municipal, ya que retomando lo relativo a la figura Municipal como ente administrativo y como célula básica para la división política, administrativa, poblacional y territorial de la Nación Mexicana, dentro de sus potestades se encuentra precisamente la relacionada a la función administrativa, la cual desarrolla a través del cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento fungiendo como órgano de gobierno encargado de la dirección de los intereses de la Municipalidad, y del cual emanan una serie de actos y resoluciones, mismos que como cualquier otro acto administrativo pueden ser combatidos por los particulares, sin embargo, en los Estados en donde no se cuenta con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo la impugnación se hace valer ante la misma autoridad emisora del acto recurrido,

creando incertidumbre en la credibilidad de la resolución que se emita por parte de los recurrentes.

De esta manera, es como el espíritu defensor del legislador, se encuentra ensombrecido por los recursos administrativos cuando éstos se tramitan ante la autoridad municipal fungiendo en un mismo momento como instancia responsable y juzgadora, dejado ver con ello la poca eficacia que proporcionan la interposición de éstos medios de defensa, al no existir autoridad que sea autónoma de la emisora del acto, que aplique correctamente la justicia administrativa.

En conclusión, en los Estados en donde no se cuenta con Tribunales de lo Contencioso Administrativo, particularmente el Estado de Michoacán y más específicamente el Municipio de Uruapan perteneciente a dicha entidad federativa, la justicia administrativa, se aleja del matiz consagrado en el segundo párrafo del precepto 17 de la ley fundamental, en razón a la falta de observancia del principio de imparcialidad por parte del encargado de dirimir la controversia durante la substanciación del recurso, en atención a la conjunción de juez y parte en un solo ente, situación que surge a consecuencia de la falta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que dirima las controversias sin inclinación hacia ninguno de los contendientes involucrados en el caso en particular, ni tampoco interés directo en la supervivencia del acto impugnado.

En razón a lo establecido, se requiere que los actos administrativos provenientes de los Municipios de la multimencionada entidad, deben de someterse a un control jurisdiccional para la eficaz protección de los intereses de los gobernados, ya que a falta de Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Michoacán, se ha tenido una carencia en cuanto a impartición de justicia administrativa, ya que con la identidad de juez y parte en un solo ente, se deja a un lado el principio de imparcialidad previsto en la Ley Fundamental.

PROPUESTA

En base a lo planteado en el cuerpo del presente trabajo y en función a las conclusiones formuladas, resulta claro apreciar la necesidad manifiesta con que hasta la presente fecha cuenta la población del Estado de Michoacán, y específicamente el Municipio de Uruapan, de adoptar una nueva forma de impartición de justicia administrativa en el ámbito municipal, que hasta ahora se ha distinguido por reflejar en sus fallos la imparcialidad entre la Administración Pública y los administrados, ello en virtud de la identidad de la parte juzgadora y la autoridad responsable en un solo ente, generando con ello, incertidumbre en cuanto a la certeza y seguridad con que deben de contar los administrados de que sus intereses se encuentran completamente protegidos contra posibles actos administrativos que vulneren sus intereses personales.

Constituyendo por ende, el multicitado principio de imparcialidad previsto en la Carta Magna, el vértice sobre la cual se dirige la presente propuesta en función a la constitución de Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Michoacán, a fin de que deje de ser letra muerta y pase a su conformación real y material dentro del Estado, para que se logre garantizar a través de ésta labor juzgadora carente de todo vínculo con el Municipio, la obtención de una verdadera impartición de justicia administrativa municipal, generando con ello a su vez una mayor confiabilidad en la población, de que al encontrarse deslindado el Tribunal de la administración activa (autoridad responsable), la igualdad entre las partes

contendientes impere en todo momento, reflejándose en la resolución que para tal efecto se emita.

Más sin embargo, atendiendo a la pluralidad de asuntos de carácter administrativo que se ventilan comparativamente entre una región y otra, la densidad poblacional refleja un factor importante en cuanto a la rapidez en la impartición de justicia administrativa, ya que relativamente una entidad federativa que cuenta con una mayor población, es más propensa a que emerjan un número elevado de controversias que las que pudieran crearse en un Estado más pequeño poblacionalmente hablando.

En por ello, que atendiendo a la densidad de población con la que cuenta un Estado y otro, relativamente Michoacán es uno de los Estados más grandes a nivel nacional, ya que independientemente de la dimensión geográfica, cuenta con una gran cantidad de habitantes, por lo que este elemento constituye un factor relevante que debe tomarse en cuenta para la inmediatez sobre la impartición de justicia, la cual, y de acuerdo a la misma Ley Fundamental que lo rige, debe ser caracterizada bajo la contextura de pronta y expedita, en términos del artículo 17.

De ésta manera, la propuesta en cuestión no sólo se limita al establecimiento material del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Michoacán a fin de obtener una verdadera impartición de justicia administrativa a nivel municipal, sino que también se orienta a que se lleve a cabo

la referida administración de justicia de manera pronta y expedita, por lo que debe tomarse en cuenta como elemento trascendente como ya se mencionó, la densidad de habitantes conformadores del Estado, pugnando en consecuencia y en atención a ello, por la constitución material y real en el Estado de Michoacán del Tribunal de lo Contencioso Administrativo a fin de que se diriman las controversias entre la Administración Pública y los administrados, tal y como lo señala la propia Constitución Estatal de Michoacán en su precepto 96, pero que la competencia de dicho Tribunal se distribuya distritalmente, es decir, deben de establecerse entro del mismo Estado varios Tribunales Administrativos para que así se logre atender oportunamente las controversias que se les plantee, ya que solo así se puede alcanzar la realización y aplicabilidad efectiva de los principios consagrados en la Ley Fundamental.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) ACOSTA ROMERO, Miguel, (1999) "Derecho administrativo especial"**
Tomo II, Ed. Porrúa, México, D.F.

- 2) BAÉZ MAETÍNEZ, Roberto. (1990) "Manual de derecho administrativo"**
Ed. Trillas, México, D.F.

- 3) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (2002)**
Anaya Editores. México, D.F.

- 4) DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. (1999) "Elementos de Derecho Administrativo"** Ed. Limusa. México, D.F.

- 5) DE PINA VARA, Rafael. (1998) "Diccionario de Derecho"**
Ed. Porrúa. Vigésimo sexta edición. México D. F.

- 6) ESPINOSA LUCERO, Manuel. (1998) "Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación"** Ed. Porrúa. Quinta edición. México, D.F.

- 7) FRAGA, Gabino. (1969). "Derecho Administrativo"**
Ed. Porrúa. Decimotercera edición. México D. F.

8) "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", (2000)

Cuadernos Michoacanos de Derecho, ABZ Editores

9) "Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán" (2002)

Cuadernos Michoacanos de Derecho, ABZ Editores

10) MARTÍNEZ MORALES, I Rafael. (1998) "Derecho administrativo"

Ed. Harla. México, D.F.

11) OLIVERA TORO, Jorge. (1997) "Manual de derecho administrativo"

Ed. Porrúa. México, D.F.

12) QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. (1999) "Derecho municipal"

Ed. Porrúa. Tercera edición. México D. F.

13) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. (1993) "El municipio"

Ed. Porrúa. México D.F.

14) SERRA ROJAS, Andrés. (2001) "Derecho administrativo"

Ed. Porrúa. México, D.F.

15) SERRA ROJAS, Andrés. (1996) "Derecho administrativo"

Ed. Porrúa. México, D.F.

G L O S A R I O

1. **ADMINISTRACIÓN.-** Conjunto de actos mediante los cuales los órganos del Poder Ejecutivo atienden a la realización de los servicios públicos.
2. **ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.-** Conjunto de órganos mediante los cuales el Poder Judicial cumple su función aplicadora del derecho.
3. **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.-** Conjunto de órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos.
4. **ADMINISTRADO.-** Persona cuyos bienes e intereses se encuentran al cuidado de otra o de un órgano destinado al efecto. Con ésta palabra, usada en plural (administrados), se hace referencia al conjunto de personas en beneficio de las cuales actúa la administración pública.
5. **ACTO RECLAMADO.-** Es el acto, ley o resolución que se impugna a la autoridad responsable y que el agraviado sostiene que es violatorio de derechos.
6. **AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.-** Potestad legalmente conferida y recibida

para ejercer una función administrativa.

7. AUTORIDAD RESPONSABLE.- Es aquella que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar, la resolución o el acto reclamado.

8. COMPETENCIA.- Es la potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto. Idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos.

9. CONTRAVENCIÓN.- Acto contrario a una norma jurídica o mandato, realizado por quien tiene obligación de obedecer.

10. DERECHO OBJETIVO.- Conjunto de las normas que forman el sistema jurídico positivo de una nación.

11. DERECHO SUBJETIVO.- Es el interés jurídicamente protegido, la potestad conferida por el ordenamiento jurídico.

12. DERECHOS FUNDAMENTALES.- Conjunto básico de facultades y libertades garantizadas judicialmente que la constitución reconoce a los ciudadanos de un país determinado.

13. FALLO.- Parte dispositiva de una resolución judicial (especialmente

sentencia). Parte final de una sentencia que contiene la decisión del juez sobre la controversia planteada en el proceso

14. FUNCIÓN EJECUTIVA.- Denominada también administrativa o gubernativa, es aquella que está encomendada a los órganos del Poder Ejecutivo.

15. FUNCIÓN PÚBLICA.- Actividad dirigida en la realización de alguno de los servicios correspondientes al Estado, municipio o, en general, a cualquier organismo público.

16. IGUALDAD ANTE LA LEY.- Trato igual en circunstancias iguales, que significa la prohibición de toda decisión o norma legal de carácter discriminatorio por parte de los órganos estatales. Aplicación uniforme de las mismas leyes a todos los ciudadanos. Igualdad es, por tanto, contrario a discriminación.

17. IMPUGNACIÓN.- Acción y efecto de atacar, tachar o refutar un acto judicial, documento, deposición testimonial, informe de peritos, etc. con el objeto de obtener su revocación o invalidación.

18. JURISDICCIÓN.- 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.

19. JURISTA.- Técnico en cuanto se refiere al derecho.

20. JUSTICIA.- Disposición de la voluntad el hombre dirigida al reconocimiento de lo que a cada cual es debido o le corresponde según el criterio inspirador del sistema de formas establecido para asegurar la pacífica convivencia dentro de un grupo social más o menos amplio.

21. JUZGADOR.- Persona a la que, de manera permanente o accidental, se le ha conferido la potestad de administrar justicia.

22. NUMERAL.- Denominación que recibe los artículos jurídicos, designándose también como precepto.

23. PERSONA MORAL.- Entidad formada para la realización de los fines colectivos y permanentes de los hombres, a la que el derecho objetivo reconoce capacidad para tener derechos y obligaciones.

24. RÉGIMEN.- Sistema o forma de gobierno a que responde la constitución de un Estado.

25. REGLAMENTO.- Conjunto de normas obligatorias de carácter general

emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública.

26. SERVICIOS PÚBLICOS.- Complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma.

27. SISTEMA JURÍDICO.- Conjunto de normas jurídicas o principios relacionados entre sí.

28. TRIBUNAL.- Órgano de Jurisdicción destinado a la aplicación del derecho por la vía del proceso.

29. UTILIDAD PÚBLICA.- Recibe la calificación de Pública la utilidad que, directa, o indirectamente, aprovecha a la generalidad de personas que integran la colectividad nacional, sin que ninguna pueda ser privada de ella, en cuanto a que representa un bien común de naturaleza material o moral.