UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

"La inconstitucionalidad de los actos de autoridades administrativas en Michoacán. Consecuencias y retos."

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Derecho Administrativo presenta

Licenciado en Derecho Antonio Carlos Cortés Arroyo

Director de tesis

Doctor en Derecho Gumesindo García Morelos

Morelia, Michoacán, Febrero de 2018.

A Dios, por permitirme salud, inteligencia y carácter. A mi familia, amistades, profesoras y profesores, por su apoyo, consejos y lecciones que me han formado personal y profesionalmente, logrando con ello la consecución de este fin y la entrega de este trabajo de investigación.

Agradezco a mi asesor, por su tiempo, respaldo y atenciones a lo largo de esta investigación. A mi profesor de metodología, cuya guía invaluable fijó un panorama para alcanzar esta meta. A mi familia y amistades por cuidar de mí y de mis estudios, inculcándome un gran sentido de la responsabilidad. A la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, por ser mi alma mater y brindarme siempre cobijo profesional. Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por el sustento que me otorgó para generar este trabajo y cursar mis estudios de maestría en derecho.

ÍNDICE

Pág.

Resumen / Abstract……7

Introducción……..8

CAPÍTULO PRIMERO

"INTRODUCCIÓN A LOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE DERECHOS HUMANOS Y LA ADMINISTRACIÓN"

1.1 Los Derechos Humanos como eje fundamental de la Administración……..…10

1.2 Componentes sociales fundamentales: El Estado y la Constitución…….15

1.3 Noción de Derechos Fundamentales y Garantismo…….....19

1.4 Acercamiento a la interrelación Derechos fundamentales y Democracia…….22

1.5 La Administración Pública como aparato de gestión de los servicios públicos……..……24

1.6 El Acto Administrativo, voz de la Administración Pública……25

1.7 Medios para el accionar estatal: las Potestades y Discrecionalidad……..…..27

1.8 Principios Generales que rigen a la Administración Pública…….....28

1.9 El control administrativo en sede judicial……..……...33

1.10 Consecuencias de las declaraciones de invalidez: Nulidad y Anulabilidad……..……...35

1.11 Derecho a la indemnización consecuente a la declaración de nulidad……...….38

CAPÍTULO SEGUNDO

"MARCO HISTÓRICO DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU ACTIVIDAD EN MÉXICO"

2.1 Trascendencia histórica de los Derechos Humanos……40

2.2 Derechos Humanos y Derechos Fundamentales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos……..41

2.3 Perspectiva histórica de la actividad administrativa en México……..47

2.4 El control de constitucionalidad en México……51

CAPÍTULO TERCERO

"PERSPECTIVA POSITIVA DEL ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO"

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal……..57

3.2 Tratados, Convenciones y Pactos Internacionales como ejes de la actividad de la Administración Pública……61

3.3 Control de la Administración en la legislación federal mexicana……67

3.4 Actividad administrativa en Michoacán a la luz de su legislación estatal…….72

3.5 Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus municipios……....97

CAPÍTULO CUARTO

"LA NULIDAD DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL CONTROL JUDICIAL A ÉSTA EN EL DERECHO COMPARADO"

4.1 Nulidad del Acto Administrativo en Colombia……104

4.2 Control judicial de la Administración en Estados Unidos de América…….111

4.3 Nulidad del Acto Administrativo en Argentina y el control judicial de la Administración……...115

4.4 Control judicial de la actividad administrativa en India……..…122

CAPÍTULO QUINTO

"NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR INCONSTITUCIONALIDAD Y EL CONTROL JUDICIAL ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN"

5.1 La actividad de la Administración Estatal en Michoacán……..127

5.2 El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo….....130

5.3 El control judicial administrativo de la actividad de la Administración Pública Estatal de Michoacán……..…137

5.4 Los Derechos Humanos y la sentencia en la actividad judicial administrativa en Michoacán……..150

5.5 Propuesta para mejorar la impartición de la justicia administrativa y la actuación de la Administración Pública Estatal en Michoacán……...160

Conclusión……...171

Fuentes de información……176

RESUMEN

Este trabajo de investigación aborda el tema de la imperante necesidad de que los Derechos Humanos sean verdaderamente respetados, protegidos y garantizados por las autoridades administrativas en Michoacán. Abordando inicialmente conceptos introductorios y análisis histórico, la investigación gira hacia la practicidad del actual sistema de justicia administrativo que impera en otros países y en México, particularmente en esta entidad federativa, para, una vez establecido dicho panorama, proponer un cambio estructural en el ámbito judicial administrativo para que éste, como vigía de la norma jurídica, genere en la autoridad administrativa estatal, cambios y políticas tangibles en cuanto al respeto, garantía y protección de Derechos Humanos en su accionar cotidiano.

Palabras clave: Derechos Humanos; Administración Pública; Procedimiento Administrativo; Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán; Control Judicial de la Administración.

ABSTRACT

This investigation is about the actual need of Michoacán government authorities actually have to respect, protect and garanteed Human Rights in their everyday-activities. First, the paper contains some introductory concepts and history analysis, then treats about the actual judicial legal system that rules in Mexico and other countries around the world and finally it proposes a change in the judicial activity related with the administration, everything looking foward to generate a change in the Michoacán government politics to harmonize with Human Rights.

Keywords: Human Rights; Public Administration; Administrative Procedure; Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán; Judicial Review of the Administration.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación versa sobre la actividad de la Administración Pública estatal en Michoacán a la luz de los Derechos Humanos, así como las consecuencias de la declaración de nulidad de sus actos y los retos que existen actualmente no sólo para el Ejecutivo sino para el órgano encargado de controlar su actuar para someterlo al irrestricto respeto y observancia de tales derechos fundamentales.

Los Derechos Humanos, entendidos como todos aquéllos que se reconocen como inherentes a las personas por el sólo hecho de serlo, han pasado a ser el pilar sobre el cual el sistema jurídico mexicano se eleva. Por ello, la importancia de que las autoridades estatales en Michoacán ciñan su actuación a tales prerrogativas, lo que es, de hecho, una obligación de índole constitucional.

Ningún trabajo de investigación es completo si no se dilucidan, en primera instancia, los diversos conceptos y nociones que a lo largo del mismo se estarán explorando.

El capítulo primero está dedicado precisamente a conocer más sobre los conceptos que se han estimado básicos para que el lector pueda comprender el texto que se le presenta, iniciando, desde luego, con un breviario sobre la concepción y reconocimiento de los Derechos Humanos. Enseguida, se abordan los conceptos de Estado y Constitución, el primero de éstos relativo a su función gubernamental garante de derechos cuyo fin es lograr el bienestar común a través del orden social, mientras que, el segundo, se refiere a la norma jurídica fundamental que impera en cualquier Estado de Derecho democrático, que le da vida misma al Estado y lo organiza. A partir de ahí, se vislumbran los conceptos de garantismo, democracia y derechos fundamentales, desentrañándose su correlación para desembocar en la concepción de la Administración Pública.

El capítulo segundo de esta tesis se constriñe a presentar un panorama histórico que busca acompañar la teoría presentada en el capítulo que le antecede para sentar una base clara respecto al tema central de la investigación. Es importante que sea conocido el marco histórico en el que se han desarrollado

los conceptos en mención y las figuras jurídicas que se estarán presentándose en esta investigación, puesto que con ello el panorama para el lector será más amplio y podrá entonces seguirse un sendero bien definido hacia el tema central que es la nulidad de actos administrativos por inconstitucionalidad a la luz de los Derechos Humanos.

Posteriormente, la investigación torna hacia el derecho positivo, pues el contenido se enfoca en el orden jurídico internacional, nacional y estatal que impera actualmente. En los capítulos tercero y cuarto se sientan las bases para que el lector obtenga una visión actual y práctica respecto al procedimiento administrativo y el control judicial de la Administración, no sólo en nuestro país sino en países que pertenecen a otras familias y sistemas jurídicos.

Por último, el capítulo quinto se enfoca en la propuesta para que la Administración Pública estatal en Michoacán realmente sea garante de Derechos Humanos a partir de su accionar, mismo que se relaciona no con la actividad que propiamente realiza el ejecutivo, sino a través de la acción de otro poder que debe fungir como un verdadero vigía y guardián de estas prerrogativas.

CAPÍTULO PRIMERO

"Introducción a los conceptos fundamentales de Derechos Humanos y la Administración"

1.1. Los Derechos Humanos como eje fundamental de la Administración

Las definiciones de Derechos Humanos son numerosas e incluyen diversos conceptos y aseveraciones, mismos que dependen de la perspectiva de quien las realiza. A pesar de esta diversidad, las definiciones enfatizan características similares unas de otras, las cuales, desde mi punto de vista, son las que dan sustancia a la concepción universal de los Derechos Humanos. Para conocer y comprender mejor esta afirmación, observemos las siguientes definiciones:

En primer lugar, se hace necesario primeramente indagar qué se entiende, jurídicamente hablando, como ser humano. Para ello, me refiero a lo que el investigador Jaime Cárdenas García señala, diciendo que

"el derecho se ocupa de la vida social, la organiza y establece pautas de comportamiento para la vida humana en sociedad. Son el ser humano y la vida social los elementos condicionantes del derecho. El ser humano, en cuanto persona en el sentido filosófico y no sólo biológico, es un ser libre con capacidad de elección. La libertad psicológica como dato de la circunstancia humana, distingue al hombre de los restantes animales y orienta su acción y su reflexión. Sin la libertad humana no habría vida social, historia, cultura, ni por supuesto normas que regulen la conducta humana con carácter coactivo o autoridades que las impongan".[1]

Gracias a esta pequeña explicación, podemos entonces inferir que el ser humano es un ser racional gracias a lo cual se distingue del resto de los seres vivos de este planeta. Ahora bien, desde la concepción iusnaturalista, el ser humano es poseedor de derechos por el simple hecho de tener esa condición. De aquí es que surge esta idea de los Derechos Humanos.

Estos derechos giran en torno a la dignidad como base fundamental de los mismos. Sobre esto, Jorge Carpizo señala que la dignidad humana "singulariza y

[1] CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, *Introducción al estudio del Derecho* [en línea]. México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009. [fecha de consulta: 21 de julio de 2016] . Disponible en: http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3260 ISBN: 9786077603252.

caracteriza a la persona de otros seres vivos, debido a su razón, voluntad, libertad, igualdad e historicidad", para después darnos su concepción de los Derechos Humanos: *"el conjunto de atribuciones reconocidas en los instrumentos internacionales y en las Constituciones para hacer efectiva la idea de la dignidad de todas las personas y, en consecuencia, que puedan conducir una existencia realmente humana desde los ámbitos más diversos, los que se imbrican, como el individual, el social, el político, el económico y el cultural".*[2]

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, documento que, con el objetivo de garantizar los derechos de todas las personas en cualquier lugar y momento, en su preámbulo reza de la siguiente forma:

> "*Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;*
>
> *Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;*
> *Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;*
>
> *Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;*
>
> *Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado*

[2] *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional* [en línea]. México : Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2011- [fecha de consulta: 6 de mayo de 2016]. Número 25. Disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/indice.htm?n=25 ISSN versión electrónica: 2448-4881.

resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y
Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

LA ASAMBLEA GENERAL proclama la presente DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS *como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción".*[3]

Con el compromiso de adquirido y aún con la preocupación por consagrar el respeto de los derechos del hombre, los Estados Americanos conformaron una especie de sistema de países, interamericano, lo que tiene relación con aquélla intención que mencioné que tuvo un grupo de hispanoamericanos cuando comenzaron a independizarse varios países, con la finalidad de formar un sistema común de normas e instituciones, habiendo, hasta hoy en día, diversas conferencias entre representantes de 35 países de lo que se denomina "Organización de Estados Americanos".

Gracias a estas reuniones se celebró la firma de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, la cual, en su preámbulo y comulgando, desde luego, con lo que nos describe la intención que la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su preámbulo señala:

"Los Estados Americanos signatarios de la presente Convención,

[3] Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre;

Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos;

Considerando que estos principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional;

Reiterando que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos, y

Considerando que la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria (Buenos Aires, 1967) aprobó la incorporación a la propia Carta de la Organización de normas más amplias sobre derechos económicos, sociales y educacionales y resolvió que una convención interamericana sobre derechos humanos determinara la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esa materia,

Han convenido en lo siguiente: (…)".[4]

El Investigador y Presidente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Pedro Nikken, se refiere a los Derechos Humanos desde una visión más general, también de derecho natural, como muchos la conocemos, señalando que

"la noción de Derechos Humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado (…) La sociedad contemporánea, y particularmente la

[4] Preámbulo de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

comunidad internacional organizada, han reconocido que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que éste, o bien tiene el deber de respetar y garantizar, o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización. Estos derechos, atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer son los que hoy conocemos como Derechos Humanos".[5]

Como podemos apreciar, la esencia de la concepción de los Derechos Humanos radica, pues, en la dignidad del ser humano, de la persona como tal, y deben ser reconocidos, respetados y garantizados por el Estado, aunque de este reconocimiento no depende su existencia, sino que, al ser derechos universales, le corresponden a cualquiera sin importar su raza, su nacionalidad, su origen, etcétera.

El derecho está en constante evolución y por lo tanto no debemos detener su estudio. En este caso en particular, tenemos la obligación de hacer un estudio sistemático de las garantías constitucionales –ahora Derechos Humanos-, desde su concepción hasta su interpretación, pues se trata de un tema que en la actualidad se encuentra en pleno auge.[6]

Sobre ello José Luis Caballero Ochoa en su obra *"La interpretación conforme, El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad"*, nos dice que los tratados internacionales obligatoriamente deben ser tomados como parámetros para el control de constitucionalidad y de convencionalidad.

La función primaria de cualquier juez –Suprema Corte de Justicia de la Nación-, ahora es no sólo observar que se cumpla y que no se viole lo establecido en nuestra Constitución, sino también lo plasmado en los tratados internacionales, a los cuales que se les ha dotado de relevancia constitucional, es decir, velar por los derechos fundamentales establecidos tanto para el interior de la nación como

---

[5] NIKKEN, Pedro, eTal. *Estudios Básicos de Derechos Humanos I* [en línea]. San José, Costa Rica : Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994 [fecha de consulta: 6 de mayo de 2016]. Capítulo tercero. *El concepto de Derechos Humanos*. Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1835 ISBN: 9977-962-60-X.

[6] Recordemos el tema de este ensayo, en 2011 se aprobó una reforma trascendental para el derecho mexicano: el reconocimiento de "Derechos Humanos" en nuestra Constitución.

para cuestiones internacionales, lo cual ha venido sucediendo con las reformas de los últimos años y los cambios en las interpretaciones de la Corte, situaciones fundamentales para que actualmente podamos hablar de manera certera sobre Derechos Humanos en México, la interpretación conforme y el principio *pro persona*, que dicho sea de paso y como lo menciona el autor en su libro, ya en México, previo a este cambio trascendental de 2011, se habían aprobado diversas leyes que preveían y armonizaban con estos conceptos.

1.2. Componentes sociales fundamentales: El Estado y la Constitución

En palabras del doctrinario Omar Guerrero, *"la administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado".*[7]

Para poder hablar de este tema, es necesario acercarnos un poco a la concepción de lo que es el *Estado*, para lo cual analizaré, a manera de breviario, sus elementos.

Thomas Hobbes en su obra *"El Leviatán",* nos habla de un *garante* para lograr que las personas puedan respetar los acuerdos que los lleven a mayores grados de civilización y armonía, de aquí surge el concepto del Estado, sobre el cual dice *"(…) el mayor de los poderes humanos es el que se integra con los poderes de varios hombres unidos por el consentimiento en una persona natural o civil; tal es el poder de un Estado; o el de un gran número de personas, cuyo ejercicio depende de las voluntades de las distintas personas particulares, como es el poder de una facción o de varias facciones coaligadas".*[8]

Es así que podemos darnos cuenta de que el Estado surge como un ente de gobierno para mantener el orden y la integridad misma de las sociedades, un poder visible que hará respetar la ley y protegerá a los hombres de una guerra externa o interna.

---

[7] GUERRERO, Omar, "Principios de Administración Pública" [en línea]. Santa Fe de Bogotá, Colombia : Escuela Superior de Administración Pública, 1997 [fecha de consulta 31 de julio de 2016]. pp. 198. Disponible en: http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1826 p. 23.

[8] HOBBES, Thomas, *"El Leviatán"*, p. 36.

El hombre cede parte de su libertad para someterse voluntariamente a este Estado que tiene una autoridad, la cual, según el autor Alfonso Noriega *"(…) debe ejercerse por varios poderes, de tal manera limitados, en su acción, que su equilibrio garantice la libertad de los ciudadanos y el goce de los derechos del individuo"*[9], lo que nos muestra la esencia de lo que es el Estado y su objetivo final, sin embargo, algo que la historia nos ha enseñado, es que el poder genera en los individuos pensamientos que los llevan a actuar de tal manera que perjudican a otros, generando formas de gobierno despóticas o tiranas, habiendo algunas otras más sutiles como la monarquía y, hasta cierto punto la democracia que implementa un sistema económico capital buscando satisfacer intereses sólo de unos cuantos a costa del resto de quienes integran la sociedad.

Por otra parte, el autor en referencia nos habla de *garantizar la libertad y el goce de derechos*, teniendo entonces que la sociedad y el Estado, a través de sus órganos de gobierno, hacen un reconocimiento y declaratoria, respectivamente, de prerrogativas inherentes a los integrantes de esa *comunidad de ciudadanos*[10], con lo cual, logran tener validez no por las cuestiones teóricas sino por las meramente prácticas, es decir, si el Estado desempeña adecuadamente su función, estará justificada su existencia.

Lo anterior me lleva a hablar de una concepción que me parece tiene sustancia respecto a lo que es el Estado, misma que nos brinda el autor Jellinek: *"(…) asociación de un pueblo, poseedora de una personalidad jurídica soberana que de un modo sistemático y centralizador, valiéndose de medios exteriores, favorece los intereses solidarios individuales, nacionales y humanos en la dirección de una evolución progresiva y común"*[11], idea pues, que va más allá de lo que ordinariamente hemos conocido respecto a los conceptos de Estado, los cuales, en términos generales, tratan más o menos como la siguiente definición que nos da el Diccionario de la Real Academia Española: *"En el régimen federal,*

[9] NORIEGA, Alfonso, "El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano" [en línea]. México : Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1972 [fecha de consulta: 6 de mayo de 2016]. Disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=716 p. 190

[10] Término utilizado por Georg Jellinek en su obra *"Teoría general del Estado".*

[11] JELLINEK, Georg, *"Teoría general del Estado"*, p. 262.

porción de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque estén sometidos en ciertos asuntos a las decisiones de un gobierno común".[12]

Para Konrad Hesse, el Estado es una unidad, la sociedad pluralidad, éste no puede constituirse sin una cooperación social, derivando de aquí el concepto de comunidad y entonces el concepto de Estado va más enfocado a la actividad de los poderes mencionados en líneas anteriores. Todo esto, evidentemente, necesita un orden y coordinación. Aquí entra el concepto que mencioné al inicio de este trabajo: *"orden jurídico"*. Éste debe garantizar el éxito de la cooperación y de la actividad no-estatal y estatal, surgiendo precisamente de ésta última. Para lograrlo, es necesaria la Constitución, a la que define como *"orden jurídico fundamental de la comunidad"*[13], lo que me refiere nuevamente a Jellinek, quien afirma que *"Es necesario un orden jurídico en todas aquellas circunstancias en que hay colaboración de varios órganos y existe colegialidad de éstos cuando su voluntad necesita expresarse mediante un proceso jurídico de las acciones de una pluralidad de voluntades individuales".*[14]

Como podemos apreciar, el Estado, además de los elementos mencionados, como la justificación respecto al cumplimiento de sus fines, sin duda no puede existir sin que en él coexistan tres elementos básicos: territorio, población y gobierno o régimen jurídico, el cual puede tener diversas formas como la monarquía, república central o federal, gobierno democrático, absoluto, etcétera. El autor Ernesto De la Torre Villar, nos dice *"no se discute en torno de la extensión del territorio, ni del número de la población, y si a ésta la forman una o varias etnias, pero sí se afirma que esos elementos deben estar sujetos a un régimen jurídico mediante un consenso de voluntades".*[15]

Para Carl Schmitt la Constitución, en sentido absoluto, puede significar una "regulación legal fundamental", es decir, un sistema de normas supremas que le da un carácter normativo a la vida del Estado, con lo que se llega a lo que

[12] Demoglosario [en línea], De la crisis a la Democracia [fecha de consulta: 7 de mayo de 2016]. Disponible en: https://demoglosario.net/2014/06/05/institucionesestado/ .
[13] HESSE, Konrad, *"Escritos de Derecho Constitucional"*, p. 43.
[14] Op. Cit. Jellinek, Georg, Nota 11, p. 488.
[15] DE LA TORRE VILLAR, Ernesto, *"Estudios de Historia Jurídica"*, pp. 359 y 360.

actualmente todos conocemos como Constitución. La Constitución *"es válida cuando emana de un poder constituyente y se establece por su voluntad"*[16], lo que permite que la sociedad se identifique con ella y perciba que es ésta quien la genera.

Señala que la Constitución es intangible, garantiza "derechos fundamentales"[17], que derivan de las propias "leyes fundamentales" las cuales el autor define como *"todas las leyes o disposiciones que parecen de singular importancia política a las personas o grupos políticamente influyentes en un momento dado"*[18], conteniendo elementos como inviolabilidad, unidad, ordenación de carácter principal y funciones limitadoras, sin embargo, siendo franco, esto aún depende de intereses de quienes detentan el poder político y, por supuesto, económico.

Por su parte, Konrad Hesse nos dice que la Constitución está conformada como un "orden de valores" que limita al poder del Estado y garantiza derechos, que se concibe a partir de su cometido y su función en una realidad histórico-concreta, algo con lo que estoy completamente de acuerdo, pues, como a la vez lo señala Schmitt, el derecho está en evolución constante y éste se apega, se *mimetiza*, de acuerdo al entorno en el que se encuentra.

Por ello es que, a pesar de las críticas que pudiera haber al respecto y en relación a este tema de la Constitución, ésta ha sufrido innumerables reformas, incluso, como lo mencioné anteriormente, derivado de la concepción que Hesse tiene de ésta, él mismo dice que no es absoluta, es decir, no contempla ni regula todo: explica que esto se debe a que la Constitución se ajusta a innumerables cambios históricos, *"está abierta al tiempo"*[19], no obstante, los fundamentos del orden de la comunidad y la estructura estatal deben permanecer fijos, estables en todo momento, dejando espacio para la actuación de las fuerzas políticas.

---

[16] SCHMITT Carl, *Teoría de la Constitución,* Alianza Editorial, Madrid, 1996, p. 34.
[17] En México actualmente aparecen en nuestra Constitución Política como "Derechos Humanos", es decir, derechos inherentes al ser humano, concepto que aparece después de la segunda guerra mundial, recordando que esta obra se publicó previamente a dicho conflicto.
[18] Op. Cit. Schmitt, Carl, Nota 16, p. 63.
[19] Op. Cit. Hesse, Konrad, Nota 13, p. 46.

Como podemos percatarnos, un aspecto imprescindible que debe tener la Constitución es, desde luego, la validez, es decir, aceptación por parte de, si no todos, sí la mayoría de quienes se sujetan a ella, surgiendo la cuestión de cómo es que se llega a alcanzar esa justificación, esa validez, sobre lo cual Ronald Dworkin nos explica que deben coexistir la moral y el derecho, cito, *"La Constitución funde problemas jurídicos y morales, en cuanto hace que la validez de una ley dependa de la respuesta a complejos problemas morales".*[20] Sabemos que en derecho las definiciones son escasas y los conceptos abundantes. Dworkin no se queda atrás y, como ya lo vimos, entiende y conceptualiza al derecho como una actividad meramente interpretativa, afirmando, como ya lo constatamos, que todos tenemos derechos morales.

En ese sentido, es necesario precisar que la mayoría de los Estados occidentales tienen lo que el autor Peter Häberle denomina *elementos ideales y materiales* siendo éstos la dignidad humana como premisa -concepto que ya analicé en el apartado anterior-, el principio de la soberanía popular, la Constitución como contrato, el principio de la división de poderes, las garantías de los derechos fundamentales, la independencia de la jurisdicción, entre otros.[21]

1.3. Noción de Derechos Fundamentales y Garantismo

Siguiendo con el análisis de este tópico abordado apenas unas líneas atrás, a continuación presentaré una breve descripción de lo que son los derechos fundamentales y su reconocimiento por parte de los Estados-Nación.

Para Miguel Carbonell, los derechos fundamentales, por un lado y en concordancia con la formación positiva que tenemos, son aquéllos que están consagrados en la Constitución, sin embargo, no deben ser reducidos sólo a una realidad jurídica, pues éstos van mucho más allá de los diferentes ordenamientos jurídicos, tanto en la esfera nacional como en la internacional, son universales y

[20] DWORKIN, Ronald, *"Los derechos en serio",* p. 277.
[21] Häberle, Peter, "El Estado Constitucional" [en línea], 1ª reimpresión, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003 [fecha de consulta: 8 de mayo de 2016]. Disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=14 ISBN: 968-36-9069-6.

se protegen por medio de la Constitución situándose fuera del mercado y de los alcances de la política ordinaria.[22]

Él hace una distinción entre lo que son derechos fundamentales, garantías individuales y derechos humanos, siendo estos últimos los que, según su parecer, son más vagos y menos precisos que la categoría de derechos fundamentales.

Sabemos que los derechos humanos son inherentes al ser humano y deben ser protegidos frente a todas aquellas eventuales violaciones que pudieran sufrir. En otra de sus obras, Carbonell nos habla del término "garantizar", lo que explica es "afianzar, asegurar, proteger, defender, tutelar algo"[23], por lo que, en cuanto al derecho, que es el tema que nos interesa, el garantismo se refiere a la tutela de derecho o bienes individuales cuya defensa se hace por medio del Estado de Derecho.

Es precisamente en ese libro, donde se analiza el pensamiento de Luigi Ferrajoli, uno de los principales teóricos del garantismo jurídico, cuya teoría, para poder ser comprendida, tiene que analizarse metodológicamente a través de enjuiciamientos sobre la separación entre moral y derecho y una justificación externa de las normas positivas, mismas que tienen distinción entre eficacia y validez, mencionando que el Estado constitucional de derecho expresa la fórmula política del garantismo, el cual funciona como un programa consistente en una concepción instrumental de las instituciones al servicio de los derechos que sólo puede alcanzarse desde el Estado constitucional. El garantismo exige un constitucionalismo basado en derechos, por lo que se ha producido una fusión entre el derecho constitucional y la teoría ética.

A mi juicio, la teoría de Ferrajoli es bastante acertada, sabemos que la Constitución forma parte indispensable del derecho, reflejando en ella derechos inherentes a la naturaleza humana[24] –fundamentales-, los cuales define *"los derechos fundamentales vienen a ser todos aquellos derechos subjetivos que*

[22] CARBONELL, Miguel, *"Los Derechos Fundamentales en México"*, p. 8.
[23] CARBONELL, Miguel y otro, *"Garantismo, estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli",* pp. 25 y 26.
[24] Actualmente contemplados en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la denominación "Derechos Humanos".

corresponden 'universalmente' a todos los seres humanos, dotados del 'status' de persona"[25] y señala que dependen de una voluntad político-jurídica de un momento determinado, así como que pueden presentar conflictos entre ellos.

Para Ferrajoli ha surgido una desvinculación entre la sociedad civil y la política, hay crisis de la legalidad interna debida a fenómenos de inflación legislativa y el fenómeno del gobierno de las elites. Surge entonces la cuestión "¿cómo cambiar esto?", a lo que Ferrajoli contesta señalando que es más que necesaria la introducción adecuada de garantías y de correlativas instituciones de garantía. Señala que son los derechos los que representan el criterio de la legitimación del poder, aquella voluntad que legitima el poder no está expresada a través de la participación democrática, sino a través de la carta constitucional que, precisamente, representa el querer de los ciudadanos.

A pesar de esto, para él la democracia es necesariamente limitada porque la voluntad de los ciudadanos que han creado un poder, se someterá a éste y los derechos fundamentales son límites a la mayoría democrática, retomando la idea del contrato social donde los ciudadanos pueden legítimamente decidir "de común acuerdo" cambiar de forma de gobierno o incluso romper el pacto social si se violan sus derechos.

El modelo de la democracia constitucional de Ferrajoli, en suma, requiere un replanteamiento de la relación liberal que existe entre igualdad y libertad. Propone una democracia consistente en un método de formación de decisiones colectivas, haciendo referencia a limitaciones a los sujetos autorizados para adoptar decisiones, guiadas por los derechos de libertad y sociales (derechos primarios), que a su vez limitan y vinculan el ejercicio de los derechos secundarios que corresponden a la esfera de la autonomía (pública y privada) e incluyen los derechos políticos y los derechos civiles. Ha emprendido la tarea de sistematizar un régimen teórico alrededor de la idea del Estado de derecho partiendo de 3 pilares: concepto de derechos fundamentales; reformulación garantista del constitucionalismo y; concepto de democracia.

[25] Op. Cit. CARBONELL, Miguel y otro, nota 23, p. 121.

Ya lo anticipaba con lo que menciona Häberle acerca de los elementos de un estado Constitucional democrático, destacando primeramente la Constitución como contrato y las garantías de los derechos fundamentales. El autor, en su obra *El Estado Constitucional,* nos dice *"las ideas reformistas acostumbran brincar por encima de las fronteras nacionales, los espacios y los continentes, como ha podido observarse en la recepción de algunas instituciones del Estados constitucional (ombudsman, jurisdicción constitucional, etcétera) (…)"*[26], mencionando que los valores orientadores para las necesidades de reforma referidas al Estado constitucional y la humanidad son la dignidad humana y la democracia, los valores de la humanidad, así como la fe en el arte y la cultura, refiriéndose a un "principio esperanza" y "principio responsabilidad" como condiciones intelectuales previas para alcanzar estas reformas o, actualmente, reconocimiento y garantía pues de los derechos inherentes al ser humano, es decir, derechos humanos o derechos fundamentales.

1.4. Acercamiento a la interrelación Derechos fundamentales y Democracia

Pues bien, sabemos que las Constituciones pueden ser rígidas o movibles, es decir, pueden o no admitir cambios y, como lo vimos anteriormente, en México nuestra Constitución sí admite reformas, quizá demasiadas, aunque esto lo atribuyo a la evolución social y cultural constante en nuestro país, junto con el empoderamiento ciudadano.

En ese sentido, refiriéndome a un tema que considero necesario para sentar la base de los derechos fundamentales, ahora *Derechos Humanos*, se tratará, aunque sea brevemente, el tema de la democracia, sobre lo cual Hesse señala que la fuerza normativa de una unidad u orden, surge de la combinación de las relaciones de poder existentes en un lugar determinado, sean sociales, militares, económicas, espirituales, y el respeto de ellas a la Constitución.

Es aquí donde aborda el tema de la democracia, que entiende como autorregulación de un pueblo que toma forma dependiendo de la Constitución –

[26] Op. Cit. HÄBERLE, Peter, nota 21, p. 310.

Ley Fundamental-, es *"el principio directriz de la regulación del proceso político en el que se forma el poder estatal y en el que ese mismo poder se hace efectivo".*[27]

Esta autorregulación no es más que el dominio de una mayoría sobre una minoría, no obstante, el pueblo no puede decidir sobre la mayor parte de las cuestiones de la vida estatal, por lo que ocupa de "órganos especiales" para la dirección y construcción de la voluntad, estableciendo una conexión entre pueblo-poder y con ello un equilibrio entre ellos.

Así mismo, Hesse nos habla ya de *derechos fundamentales*, aquéllos que, como hemos visto, son reconocidos como inherentes al ser humano que deben ser protegidos de cualquier atropello y que se encuentran plasmados en un texto normativo. Estos derechos son los que la sociedad acepta y busca resguardar no sólo del Estado que está legitimado por ellos, sino también de particulares –en casos específicos, de hecho ya la Ley de Amparo vigente en nuestro país contempla esto-, algo sumamente innovador pero complejo, lo que demuestra que estos derechos están en constante cambio y que eventualmente hará que surjan dudas o confrontaciones en el texto constitucional, mismas que pueden resolverse a través de la interpretación de la Constitución.

De igual forma, el investigador Jaime Rodríguez-Arana, señala que *"…hay dos características básicas y fundamentales que ilustran la fortaleza de un sistema democrático. Por una parte la ética en el ejercicio del poder público, es decir, el poder público como función de servicio a la sociedad, y por otra, la existencia de mecanismos y sistemas de control del poder público para gestionar con eficacia los intereses generales".*[28]

A su vez, Jean Claude Tron Petit nos dice que *"Los derechos fundamentales son los derechos humanos reconocidos por la Constitución, positivizados y dotados de garantías, son aspectos o valores morales que se reconocen y recogen en el orden jurídico".*[29]

---

[27] Op. Cit. Hesse, Konrad, Nota 13, p. 133.
[28] RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *"El control de la administración pública: una perspectiva integradora",* p. 1.
[29] TRON Petit, Jean Claude, eTaL, *"La nulidad de los actos administrativos"*, p. 201.

Con lo anterior, podemos entonces concluir que los Derechos Humanos parten de una concepción natural, donde las prerrogativas son inherentes a la persona humana por el simple hecho de tratarse de ella y que, teniendo como base a la dignidad, pugnan para que ésta pueda desarrollarse plenamente.

En lo que respecta a los Derechos Fundamentales, tenemos que son aquellos Derechos Humanos que son reconocidos positivamente en las constituciones, tratados y convenios internacionales y normatividades secundarias, es decir, son aquellas prerrogativas inherentes a la persona humana que están plasmadas en un texto legal.

1.5. La Administración Pública como aparato de gestión de los servicios públicos

En este tema es importante hacer la precisión de que nos encontramos frente a una figura de Estado donde el ordenamiento constitucional reconoce expresamente derechos sociales y le atribuye a éste la función esencial de lograr el bienestar y la justicia sociales, lo que se conoce como *Estado Social de Derecho.*[30]

El Estado Social de Derecho se caracteriza porque el Estado adquiere un rol más protagonista dentro del entorno social y las actividades que en éste se realizan, en donde sienta las bases y procura una armonía en los intereses de la colectividad y con ello lograr el bien común. Para alcanzar este objetivo –el bien común y con ello la justicia social-, es necesario que el Estado cuente con una organización técnica por medio de la cual pueda ejercerse esta tarea de intervención, la cual es la administración pública[31] mediante una división de poderes.

El Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo nos define a la autoridad como *"el servidor público investido de potestad de mando, que puede dictar, ordenar o ejecutar actos administrativos que afecten la esfera*

[30] FIX-Zamudio, Héctor. "*Concepto y Contenido de la Justicia Administrativa"*. En: Cisneros Farías, Germán [eT.aL.] "*Justicia Administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo",* pp. 175 y 176.
[31] Op. Cit. p. 176.

jurídica de los particulares, incluso con la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho".[32]

Por otro lado, en lo que a autoridad administrativa se refiere, señala que son *"las dependencias, coordinaciones, entidades y organismos públicos desconcentrados del Poder Ejecutivo Estatal, la Auditoría Superior de Michoacán, los Organismos Públicos Autónomos y como bases normativas para los ayuntamientos y las dependencias, entidades y organismos públicos desconcentrados de la Administración Pública Municipal. Así como garantizar el acceso a la justicia administrativa en el Estado de Michoacán, la cual se impartirá por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo".*[33]

Con esto podemos ver entonces que la autoridad administrativa es aquélla que actúa en nombre del Estado para buscar conseguir el bien común mediante el uso de facultades que la propia ley le fija y con las que dicho accionar se encuentra limitado.

Este *bien común* el autor Jean Claude Tron Petit lo identifica como *fines que la Administración debe conseguir*, sobre lo cual señala que *"parece clara la necesidad de apelar al empirismo y la práctica para recurrir al caso y regulación concreta, para descubrir cuál es la necesidad preexistente y, a partir de ahí, descubrir o colegir el fin que el ordenamiento asocia o vincula y, en su caso, estima debe conseguirse con el ejercicio de cierta y determinada facultad discrecional".*[34]

Entonces podemos entender que la Administración Pública como una organización gracias a la cual se pueden lograr objetivos generales bien definidos, a través de la coordinación y armonía que ésta propicia.

1.6. El Acto Administrativo, voz de la Administración Pública

Entendido lo anterior, se hace necesario conocer entonces qué son estos actos que realizan las autoridades para lograr con este fin último ya señalado.

[32] Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, artículo 3º fracción II.
[33] Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, artículo 1º.
[34] Op. Cit., TRON PETIT, Jean Claude, eTaL, nota 29, p. 24.

Para ello, el teórico Alberto Pérez Dayán nos dice que el acto administrativo es *"toda declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos".*[35]

El teórico Eduardo García De Enterría, a su vez, señala que *"Acto administrativo sería así la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria".*[36]

La legislación estatal en la materia nos dice que *"El acto administrativo es la manifestación unilateral de voluntad externa, concreta y ejecutiva, emanada de las autoridades administrativas, en el ejercicio de sus facultades cuya finalidad es la satisfacción del interés general, que tiene por objeto, crear, transmitir, declarar, modificar o extinguir una situación jurídica concreta".*[37]

De estas definiciones podemos observar que los actos administrativos reúnen diversos elementos para que puedan ser considerados como tales. Estos elementos son la declaración de voluntad; ser unilateral y concreto; dictado por un órgano de la administración pública; en ejercicio de una función administrativa; efectos jurídicos directos e inmediatos.[38]

La declaración de voluntad puede ser entendida *"(…) como razonamiento expreso e indudable del sujeto que la produce, se viene a significar como la forma más clara y accesible de comprensión al intelecto humano (…)".*[39] Para que esta declaración sea unilateral y concreta, tiene que emanar necesaria y únicamente de la administración pública y haberse singularizado la norma a un caso concreto para crear situaciones jurídicas subjetivas.[40] Dicha declaración tiene que emanar

[35] PÉREZ DAYÁN, Alberto, *"Teoría General del Acto Administrativo"*, p. 53.
[36] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *"Curso de Derecho Administrativo v. I"*, p. 591.
[37] Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, artículo 6º.
[38] Op. Cit., PÉREZ DAYÁN, Alberto, nota 35, pp. 53-61.
[39] Ibid. p. 53.
[40] Ibid. p. 58.

de uno de los órganos de la administración pública que tenga potestad para realizar tal acción, por ello es que son directos e inmediatos.[41]

En conclusión, el acto administrativo puede considerarse como *"una declaración concreta con que la Administración particulariza o aplica una previsión general normativa".*[42]

1.7. Medios para el accionar estatal: las Potestades y Discrecionalidad

Al respecto, la potestad se entiende como un

> *"poder en sentido estricto y derecho subjetivo entrarían en el commune genus de los poderes en sentido amplio, atribuidos por el ordenamiento jurídico en orden a bienes o intereses protegidos por él, y serían, por consiguiente, ambos, manifestaciones y explicaciones de capacidad; pero el primero se desenvolvería en una dirección o aspecto genérico, no tendría objetos singularmente determinados, no se resolvería en pretensiones hacía otros sujetos y, por lo tanto, no sería correlativo a obligaciones".*[43]

La potestad, como vemos, es el poder para llevar a cabo algo. Éste, en materia administrativa, proviene de la Ley –de acuerdo al principio de legalidad, que más adelante analizaremos-. Sobre ello, García De Enterría señala que

> *"(…) la Ley puede determinar agotadoramente todas y cada una de las condiciones de ejercicio de la potestad, de modo que construya un supuesto legal completo y una potestad aplicable al mismo también definida en todos sus términos y consecuencias (…) o bien, por el contrario, definiendo a Ley, porque no puede dejar de hacerlo, en virtud de las exigencias de explicitud y especificidad de la potestad que atribuye a la Administración, algunas de las condiciones de ejercicio de dicha potestad, remite a la estimación subjetiva de la Administración el resto de dichas condiciones, bien en cuanto a la integración última del supuesto de hecho (…), bien en cuanto al contenido concreto, dentro de los límites legales, de la decisión aplicable (…), bien de ambos elementos. La distinción de esas dos formas de atribución legal de las potestades administrativas corresponde al par de conceptos potestad reglada – potestad discrecional".*[44]

---

[41] Ibid. p. 61.
[42] Op. Cit., GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, nota 36, p. 480.
[43] Cfr. Op. Cit., TRON PETIT, Jean Claude, eTaL, nota 29, p. 24.
[44] Op. Cit., GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, nota 36, p. 497.

En otras palabras, la ley dota de facultades a la Administración para que pueda actuar de cierta forma. Si bien en ocasiones ésta tiene libertad para decidir sobre qué acción es la más conveniente para su finalidad específica, que es el bien general, dicha libertad tiene ese límite descrito. Dependiendo de ese límite, se considera si las facultades son, como se dijo, regladas o discrecionales.

De lo anterior se desprende el tema de la discrecionalidad, que bien puede entenderse como libertad de apreciación y decisión, de acuerdo con Tron Petit. Por ello, podemos precisar entonces que *"resulta imposible para el legislador humano concebir y prevenir en la ley todas las posibilidades de la conducta humana. Esta es la razón por la que necesariamente al gobierno y a la administración debe conferírseles discreción para resolver los casos que el legislador no pudo prever.*[45]

En síntesis, *"la discrecionalidad es esencialmente una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o, si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque la decisión se fundamenta normalmente en criterios extrajurídicos (…) no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración".*[46]

1.8. Principios Generales que rigen a la Administración Pública

Como hemos visto, las autoridades administrativas –o la Administración-, se encuentran obligadas por el principio de legalidad y deben su vida a la satisfacción de las necesidades generales de la sociedad. Para la consecución de este fin, necesariamente, en su accionar, la Administración debe sujetarse a varios principios, gracias a lo cual consecuentemente podrá consolidarse el Estado de Derecho.

Como señala Jean Claude Tron Petit, *"Los principios –como mandatos de optimización- y programas de gobierno son indicadores y referentes obligados de la conducta estatal y no solo considerar que lo vinculantes sean las reglas que*

[45] Cfr. Cisneros Farías, Germán [eT.aL.] "Control de la Administración Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo" [en línea]. México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007 [fecha de consulta: 4 de julio de 2016] Disponible en: http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2396 ISBN: 970-32-3934-4 pp. 348 y 349.
[46] Op. Cit., GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, nota 36, p. 503.

deben ser interpretadas y aplicadas en una relación de sinergia y dependencia frente a los citados valores y principios de mayor entidad".[47]

Sobre éste, Bassols señala que *"La esencia del Estado de Derecho residirá en la admisión de una Justicia Administrativa que controle la sumisión del poder administrativo al Estado de Derecho; el ejercicio de la función administrativa a las normas jurídicas preestablecidas"*[48], lo que en otras palabras quiere decir que la Administración está sometida a la ley.

Lo anterior supone entonces que la Administración encuentra en el Derecho los límites de su actividad, o, como menciona Eduardo García De Enterría, *"…toda organización política se apoya necesariamente en una concepción determinada del Derecho y actúa desde y en virtud de la misma"*[49], gracias a lo cual el ejercicio del poder se legitima, lo que quiere decir que las acciones, los actos administrativos, quedan justificados.

Esta sujeción de la Administración a la ley, nos conduce a hablar, pues, del principio de legalidad administrativa, que en palabras del doctrinario citado, puede comprenderse como

> *"La Administración es una creación abstracta del Derecho y no una emanación personal de un soberano y actúa sometida necesariamente a la legalidad, la cual, a su vez, es una legalidad objetiva, que se sobrepone a la Administración y no un mero instrumento ocasional y relativo de la misma, y por ello también tal legalidad puede ser invocada por los particulares mediante un sistema de acciones, expresión del principio de libertad que la Revolución instaura, y que revela cómo dicha legalidad viene a descomponerse en verdaderos derechos subjetivos. Tal es el sentido general del principio de legalidad administrativa".*[50]

Como podemos ver, entonces la Administración, bajo este principio, no puede operar por sí misma sino que debe hacerlo bajo el amparo que le otorga la ley. En otras palabras, la administración pública lo que busca es cumplir con su objetivo

[47] Op. Cit., TRON PETIT, Jean Claude, eTaL, nota 29, p. 16.
[48] Cfr. Op. Cit., TRON Petit, Jean Claude, eTaL, nota 31, p. 23.
[49] Op. Cit. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, nota 36, p. 475.
[50] Ibid., p. 478.

de realizar los fines públicos materiales pero todo esto ha de hacerlo dentro de los límites de la legalidad.

Además de este principio, señalado en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[51], existen otros también fijados en ese texto, los cuales explica Tron Petit:

> *Honradez – Para ello debe atenderse y fundar la actuación en la buena fe, la verdad y, en general, las virtudes que la moral pública aconseje, se trata más de una actitud que de resultados o consecuencias concretas.*
>
> *Lealtad – Especialmente vinculado con la pertenencia a organizaciones, el comportamiento de los miembros debe estar basado en actitudes de confiabilidad y solidaridad que respondan a intereses nacionales.*
>
> *Imparcialidad – En el caso de la Administración no se debe entender esa actitud, igual a la que se exige a los jueces, en razón de que siempre debe prevalecer la interpretación legal tendiente a obtener consecuencias que beneficies al interés público y conducentes a la máxima satisfacción de las necesidades sociales, así como el buen funcionamiento del servicio público, conducente a ello (…).*
>
> *Eficiencia – (…) en un sentido estricto, puede significar la mayor obtención de resultados con el menor uso de recursos; o bien, lo que es más propiamente la eficacia que implica alcanzar los fines, calidad y objetivos que la normatividad y la propia naturaleza de la gestión imponen.*[52]

Además de estos principios, tenemos que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo establece, en su artículo 2, que

> *Artículo 2. La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, institucionalidad, transversalidad, Gobernanza, transparencia, rendición de cuentas, sustentabilidad e igualdad sustantiva, serán los principios rectores de la Administración Pública Estatal, los cuales se entenderán por:*

[51] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 109.
[52] Op. Cit., TRON PETIT, Jean Claude, eTaL, nota 29, p. 17.

I. Legalidad. Que su actuar se apegue a la Ley y demás disposiciones jurídicas y administrativas vigentes;

II. Honradez. Se ajustarán con rectitud e integridad en su obrar en el manejo de los recursos públicos;

III. Lealtad. La prestación de sus servicios se hará en cumplimiento de sus obligaciones a favor de la sociedad;

IV. Imparcialidad. En el desempeño diario actuará con rectitud sin preferencia o prevención anticipada a favor de persona alguna;

V. Eficiencia. En el cumplir de sus obligaciones, lograr los objetivos y resultados que se esperan;

VI. Institucionalidad. Que su actuar sea conforme a la misión, visión y objetivos, de los planes y programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;

VII. Transversalidad. En la instrumentación de los programas, actividades, objetivos de las dependencias, los servidores públicos harán coincidir los recursos necesarios para la ejecución de las políticas públicas integrales;

VIII. Gobernanza. El desempeño del servicio público, incentivando y aceptando la participación corresponsable de la sociedad;

IX. Transparencia Utilizar de manera responsable y clara los recursos públicos; ofrecer a la sociedad el acceso a la información, bajo la premisa de máxima publicidad;

X. Rendición de Cuentas. En ejercicio de sus atribuciones utilizará los recursos públicos únicamente para cumplir la misión institucional, adoptando criterios de racionalidad, asignándolos de manera transparente e imparcial, e informará de forma puntual y correcta de sus acciones frente a las y los ciudadanos, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes;

XI. Sustentabilidad. En el desempeño de sus actividades cotidianas y en la ejecución de sus funciones, se procurará en todo momento un uso sustentable de la energía y de los recursos naturales con el fin de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de las y los michoacanos y dejar un mundo mejor para las futuras generaciones; y,

XII. Igualdad sustantiva. Actuar con igualdad en el ejercicio de la función pública, sin distinciones ni discriminación hacia las personas.

Por su parte, el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo señala que *"Son principios rectores de los procedimientos y procesos administrativos, los de legalidad, imparcialidad, seguridad jurídica, agilidad, transparencia, eficiencia, eficacia y buena fe".*[53]

Además de esos principios legales, Tron Petit nos habla de principios doctrinales, sobre los cuales refiere:

"La doctrina de la ciencia administrativa ha planteado determinados principios que la Administración Pública debe satisfacer con su actuación –preferentemente en las actuaciones policiales-, tales como:

Congruencia – Conexión lógica entre el riesgo o peligro de daño y la reacción frente a él.

Oportunidad – Procedencia o no de la intervención policial en atención a las circunstancias.

Proporcionalidad – En la utilización de los medios a su alcance, concreción del principio de interdicción de la arbitrariedad, simultáneamente es directiva positiva de la acción administrativa y límite de ésta.

Razonabilidad – Valorar las circunstancias de hecho y el derecho aplicable y disponer medidas proporcionalmente adecuadas al fin perseguido por el orden jurídico.

Practicabilidad – La medida adoptada debe poder ser cumplida, requisito mínimo de la legitimidad de la actuación policial.

Idoneidad en la elección de medios – Las necesariamente idóneas por sus características para producir el efecto buscado por la actuación policial en el contexto de la prevención y remoción de peligros y perturbaciones para la seguridad y el orden públicos.

[53] Artículo 5.

Respeto a la dignidad – Trato correcto y esmerado, protección y auxilio impidiendo cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral.

Actuación inmediata y sin demora – Con la decisión necesaria para evitar un daño grave, inmediato e irreparable sobre la base de un juicio acerca del riesgo o peligro de daño.[54]

A pesar de que estos principios están enfocados a la labor policial, luego de analizarlos podemos concluir que bien pueden ser aplicados para toda la labor que realizan las autoridades administrativas. Sin éstos, considero, evidentemente el Estado tendría un actuar arbitrario e ilegitimado.

1.9. El control administrativo en sede judicial

Como ya lo vimos, sabemos que los actos de las autoridades administrativas deben ser conforme o partir de acuerdo a lo que establece la Constitución, debiendo ser ésta una base en todo momento para actuar, lo que el investigador Rodrigo Brito denomina *constitucionalidad de los actos.*[55]

Para poder hablar de un control jurisdiccional, primero es importante precisar qué se entiende por *control*, habiendo numerosos conceptos que aparecen en escritos diversos y cuya formulación depende del contexto social, histórico y jurídico en el que se desarrolla. A pesar de lo anterior, en estos conceptos múltiples se pueden identificar tres elementos básicos que aparecen en todo ellos: la finalidad del control, la estructura de la actividad de control y el objeto del control.[56]

La finalidad de control, nos dice, *"está ligada a la finalidad que éste persigue, esto es, garantizar, frente a la operatividad del objeto sobre el que recae, la integridad de la esfera de valores que tutela, considerando la conformidad o*

[54] Op. Cit., TRON PETIT, Jean Claude, eTaL, nota 29, pp. 21 y 22.
[55] Revista de la Facultad de Derecho de México [en línea]. Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 2013- [fecha de consulta 15 de mayo de 2016]. Número 259. Disponible en: http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=facdermx&n=259 ISSN: 1870-8722, p.125.
[56] Op. Cit., p. 129.

disconformidad del objeto de control con esos valores y, de acuerdo a esta valoración, permitiendo o inhibiendo su operación".[57]

Respecto a la estructura, nos dice Rodrigo Brito que *"el control debe contar con una estructura que, al menos en su esquema abstracto, contenga eventualmente dos elementos: un juicio y una medida que se ponga en práctica en caso de que el juicio sobre la conformidad del objeto a los valores que protege el sujeto controlante sea negativo. El control deberá estructurare de manera que en él se incluya el poder de juzgar y evaluar la materia controlada para estar en posibilidad de saber si ésta se adecua a la esfera de valores que el controlante debe preservar".*[58]

El objeto de control es *"cualquier fenómeno jurídico respecto del cual pueda proponerse o subsistir la finalidad típica de control, es decir, mantener intactos ciertos valores (…) puede decirse que el objeto de control se encontrará en aquellas eventualidades, potenciales o concretas, que deriven de poderes o facultades jurídicas, así como en aquellas que tienen qué ver con los operadores jurídicos que ejercen esas facultades".*[59]

Una vez analizados estos tres elementos, el autor en referencia nos señala que entonces por *control* puede entenderse

> *"como el poder que, teniendo como finalidad la tutela de los valores expresados o institucionalmente protegidos por la autoridad controlante, frente al ejercicio concreto o potencial de ciertos poderes o facultades, se estructura en un juicio sobre la normalidad del modo de actuar o de ser de los operadores jurídicos y que implica, en caso de que ese juicio resulte desfavorable, una medida que, dicho de manera general, obstaculiza el comportamiento o la situación organizativa considerada como anómala".*[60]

Sobre el control jurisdiccional, Jean Claude Tron Petitt nos señala que en México existe una *plena jurisdicción*, lo que infiere como una

---

[57] Ibid. p. 131.
[58] Id.
[59] Ibidem pp. 134 y 135.
[60] Id.

"(…) gran evolución del contencioso administrativo en México, de reciente reconocimiento formal. Excede a la función anterior en cuanto que el tribunal no sólo dirime la legalidad del acto administrativo sino que profundiza en investigar respecto al o los derechos subjetivos de la parte actora y resuelve, ya sea declarando lo pertinente o condenando a la demandada a respetar la eficacia de tales derechos".[61]

Respecto a este tema, en palabras de Alberto Pérez Dayán, tenemos que los actos administrativos pueden ser combatidos no sólo mediante recursos administrativos o la instancia de lo contencioso administrativo, sino también por medio del amparo, afirmando que *"Hoy por hoy, ningún otro medio de control del acto administrativo es tan completo y eficaz como lo es el control concentrado de la constitucionalidad de los actos de autoridad que tiene por atribución el Poder Judicial de la Federación, función que desarrolla a través del más útil sistema jurídico, tutelar de los derechos y libertades de los gobernados que es, indudablemente, el juicio de amparo".*[62]

1.10. Consecuencias de las declaraciones de invalidez: Nulidad y Anulabilidad

Sobre este tema, Tron Petit cita una tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual dice sobre la nulidad que *"entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado".*[63]

Existen dos tipos de nulidad, una absoluta y otra para efectos. La primera de ellas se refiere a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, a la falta de competencia. La segunda normalmente ocurre en los casos en que el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo.[64]

Eduardo García De Enterría refiere sobre la nulidad –absoluta- que *"un acto o negocio es nulo, con nulidad absoluta o de pleno derecho, cuando su ineficacia es*

[61] Op. Cit., TRON PETIT, Jean Claude, nota 29, p. 473.
[62] Op. Cit., PÉREZ DAYÁN, Alberto, nota 35, p. 208
[63] No. Registro 170,684 / Tesis Aislada / Materia(s): Administrativa / Novena Época / Instancia: Pleno / Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta / XXVI, Diciembre de 2007 / Tesis: P. XXXIV/2007 / Página: 26.
[64] Idem.

intrínseca y por ello carece ab initio de efectos jurídicos sin necesidad de una previa impugnación".[65]

Al respecto, el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo señala que nulidad debe entenderse como *"La declaración emanada del órgano competente, cuando un acto administrativo no cumple con los elementos de validez que se establecen en este Código y que por lo tanto no genera efectos jurídicos".*[66]

Tales elementos de validez son enumerados en el artículo 7 de dicha norma, los cuales se transcriben a continuación

> *Artículo 7. Se consideran válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos de validez: I. Que sean expedidos por autoridades administrativas competentes, a través de la autoridad facultada para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, que reúnan las formalidades de la ley o decreto para emitirlo; II. Que sea emitido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente, medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe o violencia; III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por las normas aplicables, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar; IV. Que cumpla con la finalidad de interés público, derivada de las normas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto; V. Que conste por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta; VI. Que el acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma del servidor público correspondiente; VII. En el caso de la afirmativa ficta, que cuente con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece este Código; VIII. Que esté fundado y motivado, al citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas, que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo relacionarse los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo; IX. Que se expida de conformidad con el procedimiento que establecen las normas aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en este Código; y, X. Que se expida de manera congruente con lo*

[65] Op. Cit., GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, nota 36, p. 660.
[66] Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, artículo 3º fracción XVII.

solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los particulares y previstos por las normas.

Artículo 8. Son requisitos de validez del acto administrativo formal, los siguientes: I. Que señale el lugar y la fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención en la notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; II. Que en el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos; III. Que tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer los recursos legales, así como la autoridad ante la cual pueden ser presentados; y, IV. Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o persona.[67]

En lo que se refiere a la anulabilidad –o nulidad relativa como la denomina Eduardo García De Enterría[68]-, el código en cita señala que ésta debe entenderse como *"El reconocimiento de la autoridad administrativa, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los requisitos de validez que se establecen en este Código u otras normas; y que es subsanable por la autoridad administrativa competente al cumplirse con dichos requisitos".*[69]

García De Enterría menciona que *"La anulabilidad o nulidad relativa tiene (…) unos efectos mucho más limitados. Su régimen propio viene delimitado por dos coordenadas: el libre arbitrio del afectado y la seguridad jurídica. De acuerdo con estos presupuestos el o los afectados por un acto anulable, y sólo ellos, pueden pedir la declaración de nulidad dentro de un cierto plazo, transcurrido el cual, si no se produce reacción, el acto sana y el vicio de nulidad queda purgado".*[70]

Como podemos apreciar, la nulidad se determina por una autoridad judicial respecto a la validez de un acto administrativo, mientras que la anulabilidad versa sobre la aceptación que hace la autoridad administrativa respecto al

[67] Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, artículos 7 y 8.
[68] Op. Cit., GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, nota 36, p. 660.
[69] Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, artículo 3º fracción I.
[70] Op. Cit., GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, nota 36, p. 661.

incumplimiento con algunos de los requisitos de validez de los actos que emite y esta misma los repone.

1.11. Derecho a la indemnización consecuente a la declaración de nulidad

Este concepto, aplicado para el caso que interesa para esta tesis, tiene que ver con un resarcimiento para la persona que tuvo un daño o perjuicio respecto a la actividad administrativa. Sobre esto, vale señalar que se trata de una indemnización porque se busca restablecer una situación que debió ocurrir con alta probabilidad si el acto no se hubiese realizado de la manera en que se hizo.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se plasma la idea de las sanciones a las autoridades que incurran en responsabilidad administrativa, pero también se aborda el tema de la indemnización, sobre lo cual se señala que *La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.*[71]

A su vez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala en cuanto a la *justa indemnización* el siguiente criterio:

> *DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. CONCEPTO Y ALCANCE.*
> *El derecho a una reparación integral o justa indemnización es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados, y no debe restringirse en forma innecesaria. Atendiendo a los criterios que ha emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral permite, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, es procedente el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual de ninguna manera debe implicar generar una ganancia a la víctima, sino otorgarle un resarcimiento adecuado. El derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño, a las víctimas y no a los victimarios.* El daño causado es el que determina la

[71] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 109.

indemnización. *Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado, de manera que las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores. No se pretende que la responsabilidad sea excesiva, ya que debe subordinarse a requisitos cualitativos. Una indemnización será excesiva cuando exceda del monto suficiente para compensar a la víctima. Sin embargo, limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada. Una indemnización no es justa cuando se le limita con topes o tarifas, cuando en lugar de ser el juez quien la cuantifique con base en criterios de razonabilidad, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y su realidad. Sólo el juez, que conoce las particularidades del caso, puede cuantificar la indemnización con justicia y equidad.*[72]

Nos encontramos, pues, que existen consecuencias para el accionar irregular de la Administración. Por una parte, como ya se ha dicho, las sanciones que la propia Constitución[73] y leyes secundarias especifican para los supuestos de responsabilidad administrativa y, por otro, la indemnización al particular debido al daño que se le ha producido por esa acción irregular del Estado.

Desde mi punto de vista y tomando en cuenta la transición que nuestro sistema jurídico está haciendo, de una justicia retributiva a una justicia restaurativa, se hace imprescindible que el particular pueda acceder a esta reparación a través de la indemnización por parte del Estado. Lo anterior, debido a que no sólo debe existir una consecuencia sancionatoria sino también una tendiente a reparar integralmente el daño ocasionado.

[72] Tesis: 1a. CXCV/2012 (10a.), Registro: 2001626, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1, Página: 502. Amparo directo en revisión 1068/2011. Gastón Ramiro Ortiz Martínez. 19 de octubre de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

[73] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 109.

CAPÍTULO SEGUNDO

"Marco histórico de la Administración y su actividad en México"

2.1 Trascendencia histórica de los Derechos Humanos.

Históricamente, el reconocimiento formal a los Derechos Humanos por parte de los Estados Nación se remonta a fechas, digamos, recientes. Esto sucedió así como consecuencia de los dos conflictos bélicos mayúsculos en Europa y que involucraron a diversas naciones alrededor del planeta.

Como se aprecia en el capítulo anterior, lo que buscan estos derechos es garantizar la dignidad de la persona para que pueda desarrollarse plenamente como individuo y en la sociedad, lo que debe suceder en cualquier momento y lugar.

El reconocimiento a estos derechos por parte de las naciones, sin embargo, ha sido paulatino y se ha ido generando gracias a las diversas resoluciones judiciales tanto internacionales como a nivel nación en numerosos países.

Considero relevante abordar el estudio histórico de los Derechos Humanos desde la perspectiva en América Latina, puesto que el centro de esta investigación radica en México. Al respecto, señala Héctor Gros que

> *"la cuestión de los derechos humanos presenta un carácter que no se da de igual manera en otras regiones. Esta situación deriva de la ambivalencia que resulta de que el concepto de los derechos humanos, la ideología que los nutre y el régimen jurídico relativo a su declaración y protección son la consecuencia de la pertenencia tradicional de la América Latina a las corrientes culturales occidentales, pero también de que, al mismo tiempo, Latinoamérica es un Continente en proceso de desarrollo, que integra desde este punto de vista el Tercer Mundo, con los problemas sociales y económicos que ello implica"*[74].

En virtud de lo anterior, tenemos que existe una mezcla y una diversidad cultural enorme en América Latina, por lo cual, la historia de los Derechos Humanos, como lo comentaba en líneas anteriores, no puede estudiarse de

[74] GROS ESPIELL, Héctor, *"El sistema interamericano de protección a los DDHH",* p. 360.

manera como si se tratase de un proceso ascendente, sino que, al contrario, debe analizarse su evolución de manera sistemática tomando en cuenta los retrocesos y detenciones que a lo largo de su historia han ocurrido, tales como las luchas independentistas, revolucionarias y demás.

A pesar de esta diversidad, las ideas liberales de constituciones de otros países influyeron fuertemente en las constituciones latinoamericanas, en particular, como lo señala la investigadora Pedroza De la Llave, *"la Constitución estadounidense de 1787 y la Constitución de Cádiz de 1812, tuvieron notoria influencia en el constitucionalismo de los países de América Latina"*[75], lo que se puede constatar con la inclusión, en las diversas constituciones de esta parte de América, del reconocimiento de derechos de los ciudadanos, sin embargo, "*toda reflexión sobre la historia de los derechos humanos en América Latina debe partir de la consideración de que la efectiva realidad de estos derechos está determinada por las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales"*[76].

Muchas naciones latinoamericanas surgieron a partir de que lograron su independencia gracias a estos ideales y, como lo menciona el investigador García Laguardia, *"cuando la independencia se produce, acarrea consigo un derrumbe de las instituciones del gobierno colonial, fuertemente centralizadas, y se crea un vacío de poder"*[77]. Esta afirmación permite que tengamos una noción sobre lo arduo que resultó para quienes gestaron y lograron consolidar sus luchas independentistas, generar nuevos gobiernos a través de las constituciones, en las cuales, por un lado, se suprimieron privilegios y el antiguo régimen en sí, y, por otro, se dio este reconocimiento y declaración de derechos individuales.

Básicamente, el constitucionalismo en Latinoamérica nace a partir de tres ideales: la primera, Francia, el pensamiento de la Ilustración y la Declaración francesa de los Derechos del hombre y del ciudadano. En segundo lugar, la influencia española, reconocida más tarde pero que, como sabemos, forma parte fundamental del surgimiento y formas que tomaron las constituciones

[75] PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *"Los Derechos Humanos en América Latina",* p. 100.
[76] GROS ESPIELL, Héctor, Op. Cit. nota 1, p. 359.
[77] GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *"Derechos Humanos y Proceso Constitucional en América Latina",* p. 98

latinoamericanas, en particular la Constitución de Cadiz de 1812, la cual no puede ser dejada de ser mencionada cuando se habla del constitucionalismo y de las instituciones que legó al mundo[78].

Otro claro ejemplo de esta influencia son los trabajos de Vicente Rocafuerte, quien en diversas publicaciones hechas para un diario español, difundía las bondades del sistema de gobierno federal[79], el cual fue instaurado en numerosos países latinoamericanos.

Por último, la influencia norteamericana con la Constitución de 1787, con mayor particularidad en lo que se refiere a su contenido orgánico y, por supuesto, del régimen federal. A decir de José Luis Romero, para los que *"aspiraban a hallar una fórmula para el ajuste de la nueva sociedad, igualitaria, democrática y federativa, el modelo político norteamericano fue desde el primer momento un instrumento de lucha. Una y otra vez se volvería a él tras las alternativas de las guerras civiles del siglo XIX"*[80].

Así pues, podemos acercarnos a la visión general que la mayoría de los países latinoamericanos tenían como proyecto para sus naciones: reconocer, garantizar y proteger derechos para todos y equilibrar el ejercicio del poder de gobierno, lo cual es entendible luego de las decenas de años que se vivió bajo el imperio de otros estados.

La labor, como se ha referido anteriormente, no fue fácil y hubo que enfrentarse a retos considerables a la hora de eliminar privilegios, fueros y demás concesiones otorgadas por el antiguo régimen. Al respecto, Jorge Mario García Laguardia señala que

> *"(…) en el período colonial, la realidad se enfrentaba a los principios. Una estructura social y un nuevo entramado de intereses se oponían a la vigencia de un orden constitucional que se volvía nominal. La concentración de la riqueza en una minoría, el régimen de explotación, los privilegios políticos derivados de un sistema electoral exageradamente censitario, la discriminación para las mujeres, el excesivo*

[78] Op. Cit., p. 99.
[79] Ibidem.
[80] Op. Cit. p. 101.

analfabetismo, el caudilismo tradicional, el fanatismo religioso, el militarismo, las intervenciones extranjeras de las grandes potencias, la extralimitación de los poderes presidenciales y el uso abusivo de los estados de excepción fueron los factores que alimentaron una cultura autoritaria y que impidieron la aplicación adecuada del nuevo régimen y la vigencia de los Derechos Humanos formalmente reconocidos[81]*"*

A pesar de todo lo anterior, las nuevas Constituciones latinoamericanas buscaron ser seguidas con empeño y pulcritud para lograr un reconocimiento real y material de los Derechos Humanos entonces reconocidos –no así denominados- en ellas. La tarea fue complicada pero, afortunadamente, se logró completar paulatinamente.

2.2 Derechos Humanos y Derechos Fundamentales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La historia de México, en cuanto al constitucionalismo, comienza a partir de la lucha insurgente y la conquista de varios territorios por parte de sus gestores. Es en 1814 cuando se crea lo que sería la primer Constitución mexicana, misma que fue promulgada en Apatzingán, Michoacán, y la que contenía ya aspectos sumamente importantes que contribuían al reconocimiento de Derechos Humanos.

Sobre ella, García Laguardia reflexiona *"piénsese por ejemplo en la Constitución mexicana de Apatzingán, en la que su parte dogmática tiene una evidente raíz francesa, especialmente en dos ideas claves, que aparecen para quedarse en la historia constitucional americana: la de que la soberanía radica en el pueblo y la de que existe una serie de derechos de los seres humanos que son irrenunciables"*[82].

Posteriormente, ya con la independencia consumada en 1821, a través de Plan de Iguala, firmado el 1 de marzo de ese año, Agustín de Iturbide quien *"(…) dirigiéndose a las autoridades, las castas, los indígenas, los españoles y a toda la población, europeos, africanos y asiáticos, informaba que se habían roto los*

[81] Op. Cit. p. 102.
[82] Op. Cit. p. 99.

vínculos con España y se había proclamado la independencia del reino (…)"[83], teniendo tres factores que permitieron alcanzar dicho objetivo: la religión, católica por supuesto; la unión de americanos y europeos y; la independencia del reino.

Aquí es cuando inicia el proceso de construir una nación conforme lo pactado en los Tratados de Córdoba, queriéndose constituir un gobierno monárquico y constitucional, sin embargo, sabemos de los numerosos enfrentamientos por el poder y la inestabilidad que hubo en México durante este período, por lo que esta intención se vio truncada durante muchos años y la idea, desde luego, sufrió numerosos cambios.

Entre 1821 y 1876, los mexicanos se dieron a la tarea de construir una nación sobre los principios de la división del poder, respeto a los derechos del hombre y el control de la constitucionalidad[84], así como quitarle a la iglesia todo el poder que hasta ese entonces venía monopolizando, lo que generó conflictos entre los dos grupos que para entonces surgieron en nuestro país y buscaron tener hegemonía: los federalistas y los centralistas.

En 1836, se impuso el pensamiento conservador a través del documento *Las Siete Leyes Constitucionales* y la instauración del Supremo Poder Conservador, el cual, en palabras de Alfonso Noriega Cantú, fue *"el complemento natural de la declaración de derechos del mexicano (…) que tuvo la misión específica de proteger la pureza de la Constitución, al tener la facultad de decretar la nulidad de una Ley o decreto cuando fuere contrario a artículo expreso de la Constitución; así como también la facultad de decretar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando éstos fueran contrarios a la Constitución o a las Leyes (…)"*[85].

Lo anterior permite distinguir que, a pesar de haberse impuesto un pensamiento que en primera instancia no comulgaba totalmente con la pretensión

---

[83] DEL REFUGIO GONZÁLEZ, María, *"La búsqueda de un modelo propio para la construcción del Nuevo Estado",* en Víctor Gayol (coordinador), *Formas de gobierno en México. Poder político y actores sociales a través del tiempo,* V. 1, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, 2012, p. 302.

[84] Op. Cit. p. 304.

[85] NORIEGA CANTÚ, Alfonso, "El Supremo Poder Conservador", *Revista de la Facultad de Derecho de México,* [en línea]. Tomo XXVIII, Núm. 111, Septiembre – Diciembre 1978. [Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2016]. Disponible en: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/issue/view/1536 p. 738.

liberal que motivó la gesta independentista, sí mantuvo principios que tal ideología buscaba y que, hasta hoy en día, sigue siendo base fundamental de nuestro sistema jurídico.

Había, pues, una apelación hacia el uso de la razón que fuera conforme a la época que se vivía pero que garantizara límites a la autoridad y derechos para el gobernado en cualquier momento. De este pensamiento surge la idea de que la Constitución era esa solución para formar la nación de una manera diferente a la que venía desarrollando durante el virreinato. El constitucionalismo en México se basó, pues, en el derecho natural racionalista.

En 1848, luego de la firma del Tratado de Guadalupe - Hidalgo, mediante el cual México cedió casi la mitad de su territorio a Estados Unidos, el país se vio inmerso en diversos conflictos internos que generaron duda y un desequilibrio social, económico y político, lo que se agravó con la llegada de Antonio López de Santa Anna al poder, quien gobernó con tiranía e impuso una dictadura.

No fue sino hasta 1855 cuando se firma el Plan de Ayutla, el cual contenía una intención de asentar instituciones democráticas y prometía, además, una República representativa popular con tendencias federalistas, con lo cual se pudo terminar con la dictadura iniciada por Santa Anna, lo que propició que se recuperara la esencia misma de la independencia y de la libertad obtenida con ella, lo que implícitamente significó la vigencia nuevamente de las garantías individuales y de los límites de la acción de la autoridad mediante la ley.[86]

En 1857, tras cumplir con los establecido en el Plan de Ayutla, se promulga una nueva Constitución en el país, la cual tiene fuertes influencias iusnaturalistas y racionalistas, en la que los *derechos del hombre* tienen un reconocimiento y jerarquía plenos. Libertad, igualdad y propiedad fueron derechos fuertemente reconocidos y defendidos. Además de estos fundamentos, menciona el investigador Daniel Márquez,

[86] MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917 [en línea]. Primera edición, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007 [fecha de consulta: 7 de diciembre de 2016]. La Constitución de 1857, libertad e inconstitucionalidad. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/21.pdf p. 629.

"las ideas que orientan el proyecto de Constitución son: forma de gobierno democrático-popular; soberanía nacional depositada en dos clases de órganos federales y locales, Federación y estados; división tripartita de poderes, tanto los federales como los de los estados, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con sus respectivas organizaciones; función novísima del Judicial como moderador de competencias entre la Federación y los estados, impidiendo invasiones de la una en el campo de los otros; enumeración de derechos individuales, como la garantía de un juicio político, ante el Poder Judicial de la Federación, llamado amparo; Poder Constituyente permanente para reformar la Constitución.[87]

Estas bases sin duda resultaron trascendentales para que nuestra nación cobrará vida y que tuviera un orden real y no sólo teórico. La historia demuestra ello porque no fue sino hasta el 5 de febrero de 1917 cuando fue promulgada una nueva Constitución que, sin dejar de lado los principios y ejes básicos de su antecesora, sustituyó a ésta. Me refiero a nuestra carta magna actual, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta nueva Constitución, se abordan temáticas políticas fundamentales que el investigador Luis F. Canudas resume en que, en el Estado Mexicano, la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo; que todo poder público dimana del pueblo; el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; el Estado Mexicano adopta la forma de República como gobierno; es un Estado federal; es una democracia constitucional de carácter representativo; reconoce los derechos individuales públicos de los hombres, y los derechos sociales; existen tres poderes a saber, Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el municipio libre es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.[88]

La Constitución de 1917 cumple ya 200 años de haberse promulgado. Sin duda, la misma ha sido un factor determinante para que nuestro sistema jurídico

[87] Cfr. Op. Cit. p. 637.
[88] Cfr. CARPIZO, Jorge, eT. aL., Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina [en línea]. Primera edición, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013 [fecha de consulta: 9 de diciembre de 2016]. Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución mexicana. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3455-constitucionalismo-dos-siglos-de-su-nacimiento-en-america-latina p. 813.

pueda evolucionar a la par de las circunstancias y exigencias sociales, económicas y políticas de la nación y el resto del mundo, lo que significa que la Constitución ha sufrido numerosas reformas.

A partir del año 2011, en nuestro país, el sistema jurídico dio un giro, hasta cierto punto, radical en cuanto al reconocimiento de derechos del individuo se refiere. Esto es así porque en junio de 2011 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adquiriendo los Derechos Humanos un rango y reconocimiento constitucionales, incluyéndose temas como la interpretación conforme y el principio *pro persona*.

Sobre el tema, José Luis Caballero Ochoa señala que *"tenemos frente a nosotros tres puntos de inflexión que representan una oportunidad enorme para alcanzar una estatura en las obligaciones que tiene el Estado hacia los derechos de las personas"*[89]. Estos tres puntos que refiere, tienen que ver, precisamente, con resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos e interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como, desde luego, la reforma como tal en cuestión.

2.3 Perspectiva histórica de la actividad administrativa en México

Es evidente el espacio de tiempo que existió entre la Constitución que actualmente rige a nuestro país y su antecesora. Esto nos permite identificar que la administración pública en México, como fue creada a partir de estos documentos fundamentales, cumplió en buena manera con su propósito de organizar a la sociedad y llevarla hacia un objetivo de prosperidad y desarrollo comunes.

Bien señala Alberto Pérez Dayán que *"mientras la administración pública satisfaga más eficientemente las necesidades colectivas, no habrá de cambiar su fisionomía en un breve espacio de tiempo"*[90], que es precisamente lo que ocurrió en esta fase histórico-jurídica de nuestra nación y por lo cual centraré, en ese período, este breviario histórico sobre el desarrollo de la administración pública en nuestro país.

[89] CABALLERO OCHOA, José Luis, *"La interpretación conforme"*, p.1.
[90] Op. Cit. PÉREZ DAYÁN, Alberto, nota 35, p. 23.

El derecho administrativo, se afirma, *"es una creación moderna, relativamente reciente, cuyo origen apenas se remonta a un poco más de dos siglos, los cuales, a su vez, pueden dividirse en dos grandes etapas: una primera, que cubre aproximadamente de finales del siglo XVIII a la última parte del siglo XIX y que puede identificarse como la etapa de formación del derecho administrativo, y una segunda, que transcurre desde la última parte del siglo XIX hasta nuestros días, que podemos denominar como la etapa de consolidación de esa rama del derecho"*[91].

En México, este derecho –con influencia francesa como se ha venido mencionando-, comenzó a formarse a partir de la decisión de los primeros constituyentes de dividir el poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y con ello especificar las competencias de cada uno de éstos en cuanto a organizadores de la sociedad mexicana. De hecho, sobre el tema, se dice que *"a diferencia del derecho administrativo francés, que es jurisprudencial, nuestro derecho administrativo es legislativo. Las instituciones administrativas mexicanas son obra del legislado. Ni la jurisprudencia ni la costumbre tienen la fuerza determinante en esta rama del derecho"*[92].

Plenamente, la actividad administrativa en México comenzó a partir de 1821, cuando la independencia fue consumada. Agustín de Iturbide se encargó de unificar las diversas corrientes ideológicas y sectores dispersos de la sociedad mexicana conforme los ideales que el propio José María Morelos y Pavón tenía. Al respecto, De la Torre Villar señala que tanto Morelos como Iturbide *"(…) comprendieron que la nación mexicana se integraba por diferentes grupos sociales, pero que las diferencias raciales o culturales que los separaban no debían ser un obstáculo para unificar a la nación"*[93], unidad que sirvió, pues, para sentar la base fundamental del nuevo Estado nación que se buscaba.

---

[91] RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, eT. aL., Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo [en línea]. Primera edición, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005 [fecha de consulta: 13 de diciembre de 2016]. La explicación histórica del derecho administrativo. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1594-estudios-en-homenaje-a-don-jorge-fernandez-ruiz-derecho-administrativo p. 295.

[92] Op. Cit. p. 311.

[93] Op. Cit. DE LA TORRE VILLAR, nota 15, p. 372.

En palabras de Jesús Castañón, *"la organización administrativa del México independiente tiene como ley fundamental el Acta de Independencia expedida el 28 de septiembre de 1821 por la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio, con base en la cual se da el Decreto de 5 de octubre de 1821, de Habilitación y Confirmación de todas las autoridades para la legitimidad de sus funciones"*[94]. Este decreto, a su vez, dice: *"(…) la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio, etcétera (…) ha tenido a bien habilitar y confirmar a todas las autoridades, con calidad de por ahora, y con arreglo al Plan de Iguala y Tratados de la Villa de Córdoba, para la legitimidad del ejercicio de sus funciones respectivas"*[95].

No obstante lo descrito en el párrafo anterior, México, como nación independiente y soberana con forma de gobierno democrática republicana, tardó varios años más en consolidarse como tal, lo que implicó, naturalmente, que la administración del Estado Mexicano tardase en ser debidamente establecida.

Formalmente, no fue sino hasta la promulgación de la Constitución de 1824 cuando México se estableció como una nación independiente y soberana. En dicha Constitución, además de fijarse los principios de la forma de gobierno y el reconocimiento de derechos para el gobernado, también se instauraron límites para los gobernantes, aspectos que perduraron a pesar de los intentos de países extranjeros de apropiarse de nuestra nación y las diversas batallas políticas y económicas que se vivieron no sólo al interior sino con diferentes países del mundo. Bien se dice al respecto que *"dos centurias de esfuerzos continuos (trágicos muchas veces) serían necesarios para dar a México, en definitiva, la forma de gobierno que representa una aspiración hacia el ejercicio de la libertad, y de los derechos democráticamente expresados"*[96].

A partir de la Constitución de 1824 fue que comenzó a desarrollarse la vida democrática e institucional en nuestro país, se terminó totalmente con los

---

[94] CASTAÑÓN, Jesús, Introducción a Teodosio Lares, *Revista de la Facultad de Derecho de México* [en línea]. Julio-Diciembre, 1971, nos. 83 y 84. [fecha de consulta: 21 de diciembre de 2016]. Disponible en: http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/83/ntj/ntj9.pdf p. 509.
[95] Cfr. Op. Cit. p. 510.
[96] Op. Cit. DE LA TORRE VILLAR, nota 15, p. 376.

antecedentes virreinales que imperaban en el país. Manuel González Oropeza señala que *"en estos años* (1821 a 1854) *se lograron las opciones políticas y se definieron las instituciones jurídicas que fueron objeto de consolidación a partir de la Constitución de 1857"*[97], con lo que, al final, la República pudo organizarse como hasta hoy en día lo hace: mediante un poder Ejecutivo depositado en la figura del presidente; un poder Legislativo bicameral y; un poder Judicial, aunque, como es de suponerse, no entendidos de la misma manera como hoy en día.

El mismo González Oropeza afirma: *"en esta primera etapa los cimientos de nuestro Estado fueron construidos no por una mera imitación de modelos que seguramente nos inspiraron, sino después de largos y difíciles procesos en el debate parlamentario, en las luchas facciosas, en los pronunciamientos y en los debates periodísticos"*[98].

Castañón menciona que la Constitución de 1824 *"dedica en su título 4° a estructurar el poder ejecutivo de la nación; la sección 6ª del mencionado título a su vez regimenta el despacho de los negocios del gobierno; el artículo 117 de esa sección prescribe que para el despacho de los asuntos de gobierno habrá el número de secretarías que establezca el Congreso General por una ley"*[99], sin embargo, esa ley, señala, nunca fue promulgada, por lo que los asuntos se atendieron mediante cuatro secretarías que en ese momento operaban y que eran las del Despacho Universal; Relaciones Exteriores e Interiores; Justicia y Negocios Eclesiásticos y; Hacienda Pública y Guerra[100].

A partir de la Constitución de 1857, el Estado Mexicano, como se ha referido en líneas anteriores, quedó consolidado. Quienes estaban al frente de éste *"profesaban todos la misma ideología aunque se dividían en cuanto a la oportunidad e intensidad en la aplicación de las medidas: el Estado laico y el gobierno republicano federal y representativo; el respeto a los derechos humanos: expresión de ideas, prensa y asociación política; la extensión de dichos derechos para dar las bases de una economía moderna: libertad de industria, comercio y*

[97] Ibidem. p. 386.
[98] Ibid.
[99] Op. Cit. CASTAÑÓN, Jesús, nota 94, p. 512.
[100] Ibidem. p. 510.

trabajo, libre concurrencia y competencia, libre circulación de mercancía; la economía se entendía fundada en el esfuerzo individual; no se confiaba al campesinado de origen indígena; se planeó siempre la colonización por inmigrantes europeos (que nunca vinieron) para desarrollar al agro mexicano y se expidieron leyes de colonización para hacer efectiva esta política"[101].

Resulta entonces esencial hablar del tema económico, pues más allá de los factores jurídicos y políticos, cualquier estado nación necesita de recursos monetarios para subsistir. Desde luego, este aspecto representó un problema que durante muchos años debieron afrontar las nuevas autoridades mexicanas, ya que, entre otras cosas y situaciones, la iglesia predominaba en el aspecto monetario y, lógicamente, opuso resistencias a las reformas institucionales que se promovían para entonces y que buscaban promover la agricultura moderna y la industria como base para detentar, como nación, un poder económico real.

2.4 El control de constitucionalidad en México

Además de la labor administrativa que comenzó en nuestro país, luego de consumada la independencia y la sujeción de las autoridades y sus órganos al Estado de Derecho, se vio la imperiosa necesidad de dotar a la Constitución de una jerarquía mayor y absoluta respecto a otras normas, esto es, llevar a la nación a ser un Estado constitucional.

Lo anterior, debido a que, como sabemos, la actividad administrativa tiene efectos no sólo sociales sino jurídicos y se requería para ese entonces tener una manera de hacer frente a actos considerados arbitrarios y fuera de la ley. Al respecto, Alberto Pérez Dayán dice que la extinción del acto administrativo se puede producir a través del ejercicio de la función de control, el cual, citando a Salvi, define como *"un acto correspondiente al ejercicio de una función que atribuye a un sujeto o a un órgano el poder de comprobar (accertare) la conformidad o disconformidad de determinados actos o comportamientos de sí*

[101] GAMAS TORRUCO, José, *"El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917"* [en línea]. Primera edición, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007 [fecha de consulta: 22 de diciembre de 2016]. La vigencia de la Constitución de 1857. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2389-el-proceso-constituyente-mexicano-a-150-anos-de-la-constitucion-de-1857-y-90-de-la-constitucion-de-1917 pp. 326 y 327.

mismo, de otro sujeto o de un órgano diverso, a determinada norma o a determinados criterios"[102]*.* Entre estas funciones de control existe la función de control de constitucionalidad, el cual ya se ejercía desde la instauración de la Corte Suprema de Justicia.

Sobre este tema, señala De la Torre Villar que, en memoria de del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos de 1835, se dio la opinión de que *"todo lo que mira a la organización ordinaria de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en que se divide el supremo poder de nuestra federación, es objeto del pacto fundamental, porque él es fijo y estable como deben ser fijos y estables aquellos poderes"*[103].

México tuvo una gran influencia de Francia, particularmente del jurista Alexis de Tocqueville, quien explicó a los juristas mexicanos conceptos que tenían que ver con una especie de control de constitucionalidad, tales como la independencia del Poder Judicial, su importancia, la distribución de sus competencia de acuerdo al ámbito de la federación y los estados, la supremacía de la Constitución y lo que denominó *juicio de responsabilidad*[104].

A la par de estas influencias, debe señalarse, necesariamente, que para entonces ya existía en nuestro país la Corte Suprema de Justicia, la cual inició sus labores en 1808 con el poco derecho que en esa época había. Posteriormente, luego de alcanzada la independencia, la situación jurídica del país y la labor de la Corte no cambió mucho, puesto que la Corte aún seguía aplicando derecho español. Sobre este tema, Lucio Cabrera Acevedo señala *"La posición de los ministros de la Suprema Corte en estos primeros años de la República Independiente –entre 1825 y 1847- fue ambigua. Laboraban en una República, amaban la independencia de su país y debían aplicar normas republicanas. Pero también continuaban aplicando leyes españolas, sobre todo*

[102] Cfr., Op. Cit., PÉREZ DAYAN, Alberto, nota 35, p. 156.
[103] Op. Cit. CASTAÑÓN, Jesús, nota 94, p. 387.
[104] Ibidem p. 388.

las derivadas de la Constitución de Cádiz. Era un tribunal 'biforme' como llegó a decir uno de los ministros de Justicia y Negocios Eclesiásticos de la época"[105].

El mismo autor nos señala que, en su calidad de Audiencia[106], la Corte resolvía quejas contra los 'abusos y arbitrariedades' de los alcaldes constitucionales, lo que da vistos, pues, de un control del principio de legalidad y constitucional ejercido por ese máximo tribunal, el cual, finalmente quedó formalizado en la Constitución de 1824.

Lo anterior, invita a tratar el tema del juicio de amparo, cuyo nacimiento formal surge en el siglo XIX. Sobre ello, Jesús Ángel Arroyo Moreno señala que

> *"Entre 1840 y 1857 nace el amparo pese a las diferencias de partidos; pese a las asonadas, a los golpes de Estado; pese a las guerras civiles y extranjeras y nace de los liberales y se consagra definitivamente en la Constitución de 1857, arraigando de tal manera, que Venustiano Carranza, en la exposición de motivos de la Constitución de 1917 dice lo siguiente:*
>
> > *(…) El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquel y el tenor de las discusiones a que dio lugar, no se refirió más que a los juicios del orden penal, después de muchas vacilaciones y resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles, lo que dio por resultado, según antes expresé, que la autoridad judicial de la federación se convirtiese en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los Estados; que el poder central, por la sugestión en que tuvo siempre a la Corte, pudiese injerirse en la acción de los tribunales comunes, ya con motivo de un interés político, ya que para favorecer los intereses de algún amigo o protegido, y que debido al abuso del amparo, se recargasen las labores de la autoridad judicial federal y se entorpeciese la marcha de los juicios del orden común (…) El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las*

[105] CABRERA ACEVEDO, Lucio, *"La Suprema Corte de Justicia, sus orígenes y primeros años, 1808 – 1847"* [en línea]. Primera edición, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1986 [fecha de consulta: 27 de diciembre de 2016]. Disponible en: http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=929 p. 20.

[106] La Corte evoluciona a partir de lo que era la Audiencia Territorial española, que era y sigue siendo un tribunal español con jurisdicción, lógicamente, en todo el territorio de España, que ejerció actividades también en la Nueva España, ahora México. Ejercían la labor de la Real Audiencia, que era impartir y administrar la justicia.

arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimarlo que bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en las bases que se proponen para su reglamentación (…)

Y hoy por hoy, pese a todo, el amparo sigue siendo la institución a la que todos recurren cuando estiman que sus derechos son conculcados por la autoridad (…)"[107].

De igual forma, vale mucho la pena plasmar en este apartado la aportación que en 1848 hizo el diputado Mariano Otero sobre la Constitución de 1824, quien en su momento señaló *"(…) que la carta magna de 1824 adolecía de varios derechos fundamentales, algunos de ellos causa del fracaso del modelo federalista hacía doce años. Tales errores fundamentales eran la carencia de una declaración nacional de derechos humanos, el sistema de la vicepresidencia y falta de un instrumento procesal adecuado para establecer el orden constitucional violado (…)"*[108], lo que necesariamente conduce a un elemento que ha resultado y en ese entonces resultó único en su clase a nivel mundial y ejemplo paradigmático del control de la administración pública: el juicio de amparo.

El juicio de amparo nació con el objetivo de hacer frente al mal uso del arbitrio y de las potestades conferidas por ley a las autoridades del nuevo gobierno mexicano. Para consolidar lo anterior, a partir de la Constitución de 1857 la Suprema Corte quedó convertida en un tribunal constitucional cuyo cargo era la protección de derechos fundamentales.

A pesar de lo descrito en el párrafo que antecede, la Suprema Corte ejerció protección a Derechos Humanos mucho antes del surgimiento e implementación del juicio de amparo. Tal y como lo indica Cabrera Acevedo,

---

[107] ARROYO MORENO, Jesús Ángel,, eT. aL., La génesis de los derechos humanos en México [en línea]. Primera edición, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006 [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2016]. El origen del juicio de amparo. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2289-la-genesis-de-los-derechos-humanos-en-mexico ISBN: 970-32-3802-5, pp. 45 y 46.

[108] SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Algo Sobre Los Antecedentes de Nuestro Juicio de Amparo, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* [en línea]. Septiembre – Diciembre 1988, no. 63. [fecha de consulta: 28 de diciembre de 2016]. Disponible en: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/issue/view/72 ISSN: 0041-8633 p. 1068.

"La primera etapa de la Suprema Corte de Justicia podría considerarse la que, después de su creación, laboró entre 1825 y 1847. Sin embargo, no ha sido estudiada, pues solamente ha habido interés por examinar –entre los intelectuales y políticos de esa época- los antecedentes del Juicio de Amparo, al pensarse que éste llena la labor histórica de la Corte. Tal punto de vista no es correcto, porque la Suprema Corte impartió justicia desde un principio, protegiendo derechos humanos de libertad y muchos otros, anteriormente a la existencia legal del Juicio de Amparo, en 1847"[109].

Sin duda, la labor de la Corte resultó –y ha resultado- trascendental para el control de la administración pública. Se creó como un Tribunal Constitucional encargado de proteger la soberanía de la Constitución frente a todo acto de autoridad que atentara contra ella y con ello establecer un equilibrio entre los poderes y mantener la democracia constitucional.

Además de lo señalado en líneas anteriores, se tiene que observar que la Suprema Corte fue y ha sido garante y protector de Derechos Humanos. Bien señala Alberto Pérez Dayán que *"la defensa jurídica de los derechos humanos, cuando éstos se ven afectados por algún acto administrativo en concreto, son susceptibles de ser defendidos ante los tribunales de la Federación"*[110], actividad que es esencial para la vida jurídica del país –que trasciende a otros aspectos como el social, económico, político, medioambiental, etcétera-, y que tomó relevancia a partir de las reformas dadas a la Constitución en junio de 2011 y esta transición del Estado de Derecho a un Estado Constitucional de Derecho que se menciona ya en párrafos anteriores.

Así pues, se tiene que cualquier instancia protectora de derechos de las personas, en nuestro país, tiene una esencia que converge en una función de control de constitucionalidad. A lo largo de la historia, como se aprecia, este control en México resultó novedoso y benevolente para las generaciones de esa época y las presentes en cuanto a sentar límites a la actuación de la administración pública.

[109] Op. Cit., CABRERA ACEVEDO, Lucio, nota 105, p. 20.
[110] Op. Cit., PÉREZ DAYÁN, Alberto, nota 35, p. 207.

La tarea no fue fácil, pues se debe recordar que el país estuvo gobernado durante años bajo corrientes ideológicas que querían mantener ciertos privilegios y divisionismo en la nación. Sobre esto, José Luis Soberanes Fernández dice *"(…) México estuvo gobernado de 1836 a 1846 por personas afectas al Partido Conservador, siguiendo un esquema de gobierno centralista, basado fundamentalmente en las leyes supremas de 1836 y 1843; situación que concluyó al triunfo del Plan de la Ciudadela proclamado por el general Mariano Salas el 4 de agosto de 1846; dos días después se convocó a elecciones y se restableció el régimen federalista así como la Constitución de 1824 (…)"*[111].

[111] Op. Cit. SOBERANES FERNÁNDEZ, nota 108, p. 1068.

CAPÍTULO TERCERO

"Perspectiva positiva del Acto y Procedimiento Administrativo"

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma fundamental suprema donde se plasman los dogmas sobre los cuales se funda el Estado Mexicano y la forma en que éste se organiza.

El Acto Administrativo, desde luego, emana de la Constitución, la cual, el su artículo primero nos habla de principios[112] que rigen la actividad de las autoridades administrativas. Estos principios son los de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad y los mismos se incorporaron a la Constitución con la reforma constitucional de 2011 en materia de Derechos Humanos, los cuales están reconocidos en instrumentos jurídicos supranacionales.

Al expresarse estos principios, señalan los investigadores Luis Daniel Vázquez y Sandra Serrano, *"La Constitución se refiere a lo que podemos llamar los derechos en acción. Es decir, la constante construcción de los derechos humanos, donde éstos no son meros postulados o límites estáticos, sino como una compleja red de interacciones hacia su interior y entre ellos*[113] . Esta red de interacciones que dichos investigadores refieren, tienen su base en los principios señalados y, como es sabido, tiene consecuencias para todos quienes integran el quehacer de la vida pública del país, sea integrantes del poder ejecutivo, el poder legislativo o el poder judicial sin importar en nivel –federal, estatal o municipal- del que se trate.

El principio de Universalidad, se refiere a que los Derechos Humanos tienen un reconocimiento más allá de lo límites territoriales, jurídicos o sociales que

[112] Consúltese definición en el capítulo primero.

[113] VÁZQUEZ, Luis Daniel y SERRANO, Sandra, *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un Nuevo Paradigma"* [en línea]. Primera edición, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011 [fecha de consulta: 28 de diciembre de 2016]. Los Principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad, Apuntes Para su Aplicación Práctica. Disponible en: http://corteidh.or.cr/tablas/r29011.pdf ISBN: 978-607-02-2769-1, p. 136.

existen en el mundo, lo que quiere decir que éstos se mantienen aún y cuando no se encuentran expresados literalmente en una norma positiva de derecho. Sobre el tema, Francisco Laporta señala que *"si admitimos la universalidad, lo primero que debemos hacer es sacar a los derechos humanos fuera del ámbito del sistema jurídico positivo"*[114], lo que quiere decir, pues, que estos derechos se centran en valores morales generales que aplican para todos –la mayoría, desde una perspectiva occidental- y por lo tanto, su reconocimiento se hace por todos, sin importar nacionalidad, sexo, preferencias sexuales, raza, condición social, etcétera, lo que lleva a concluir que, los derechos humanos, pertenecen a todos por el hecho de ser eso, seres humanos[115].

En lo que se refiere al principio de Interdependencia, éste, al igual que el principio de Indivisibilidad, guardan estrecha relación. Tan es así que, incluso, no existe una definición oficial de lo que son estos principios, sin embargo, es bastante claro lo que por ellos debe entenderse. Por un lado, el principio de Interdependencia quiere decir que los derechos humanos está en relación uno con otro y dependen de ese sistema correlativo para su subsistencia, es decir, son recíprocos.

Lo anterior, por otro lado, lleva al principio de Indivisibilidad, mediante el cual se afirma que los derechos humanos deben reconocerse, garantizarse, promoverse y protegerse en su totalidad, lo que implica que no pueden ser motivo de segregación uno de otro, pues si ese fuera el caso, se rompería ese sistema que, de acuerdo al principio de Interdependencia, impera en cuanto a estos derechos. Lo que se trata de decir es que los derechos humanos, para su realización y goce, deben ser reconocidos en su totalidad, es decir, en conjunto, sin que exista una preferencia de unos sobre otros o no reconocimiento de plano, inclusive.

[114] Cfr. Op. Cit. p. 139.
[115] No olvidar que la perspectiva que se habla es meramente occidental, la cual se contrapone a criterios sociales de medio oriente y oriente.

En cuanto al principio de Progresividad, éste *"implica tanto gradualidad como progreso"*[116], lo que quiere decir que los derechos humanos están en constante cambio, siempre en evolución adecuándose a las circunstancias sociales que existen, sin embargo, estos cambios siempre serán en un sentido positivo, es decir, rumbo a una mayor protección al ser humano y mejora en cuanto al goce de sus derechos.

Una vez entendidos estos principios constitucionales que rigen la labor de toda autoridad pública en México, se hace necesario precisar que es en el Poder Ejecutivo en donde radica la esfera de lo administrativo y su apego al derecho vigente[117]. Para ello, debe remitirse al artículo 90 de la mencionada Carta Magna, pues es en éste donde se señala la forma en que será organizada la Administración. Dicho precepto, a la letra, establece:

> *Artículo 90. 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 estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*
>
> *La (sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.*
>
> *La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.*
>
> *El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.*

De la lectura de este artículo se desprende que la organización del Estado Mexicano, buscando la efectividad, eficacia y eficiencia, se realizará mediante la centralización, lo que quiere decir que diversos órganos o entes del Poder

[116] VÁZQUEZ, Luis Daniel y SERRANO, Sandra, Op. Cit., nota 113, p. 159.
[117] Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ejecutivo se estructuran bajo un mando único, un órgano central único, por lo que las decisiones que se toman siguen una relación jerárquica.

Por otro lado, nos habla de que la Administración será paraestatal, lo cual se refiere a que existen ciertos órganos que buscan cumplir con los fines del Estado pero que gozan de una autonomía mayor a la que tienen los órganos de la Administración Pública Centralizada.

Sobre estos órganos paraestatales, el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que:

> *Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. (…) 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.*

No obstante, el artículo 3° de esa misma ley refiere que el Ejecutivo se auxiliará de ciertas entidades de la administración pública paraestatal, una de ellas organismos descentralizados, de los cuales se entiende que son aquellos que *"(…) adopta la administración pública para desarrollar a) o bien actividades que competen al Estado, b) o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de: 1. personalidad jurídica, 2. patrimonio, 3. régimen jurídico propio"*[118].

Precisados estos puntos, es importante destacar que también existen órganos de la Administración que están desconcentrados, sin embargo, sin diferentes sustancialmente de los entres paraestatales porque éstos dependen de órganos principales y resuelven asuntos sobre materias específicas sin ir más allá de la potestad o facultad que se les ha conferido, es decir, se encuentran limitados. El órgano desconcentrado *"(…) tiene cierta autonomía que le llaman autonomía*

[118] Cfr. CORDERO TORRES, Jorge Martín, La Administración Pública y Los Derechos Humanos en México, *Ciencia y Sociedad* [en línea]. Volumen XXXVI, no. 1, Enero-Marzo 2011 [fecha de consulta: 29 de diciembre de 2016]. Disponible en: http://www.redalyc.org/pdf/870/87019755007.pdf p. 147.

técnica, que significa el otorgarles facultades de decisión (limitadas) y cierta autonomía financiera presupuestada"[119]*.*

Es importante señalar que, para la organización del país, se disponen de Secretarías de Estado, una Consejería Jurídica y órganos reguladores coordinados en materia energética. Las Secretarías de Estado se desenvuelven en un plano de igualdad y no tienen ventajas o privilegios una sobre la otra, sin embargo, debe destacarse que le corresponde a la Secretaría de Gobierno vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país; coordinar en vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos y dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que emitan los organismos competentes en dicha materia; así como dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto[120], pues el tema central de esta investigación es la actividad administrativa a la luz de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución.

3.2 Tratados, Convenciones y Pactos Internacionales como ejes de la actividad de la Administración Pública

Sin duda, la labor de la Administración es ardua, pues tiene que organizar de manera efectiva a la sociedad garantizando el bien común en un marco de respeto, garantía, promoción y protección de Derechos Humanos.

Diversos Tratados, Convenios y Pactos celebrados entre diversos estados nación –suscritos y ratificados por México-, plasman en su contenido disposiciones que nos permiten ver cómo es que la actividad de la Administración es idealizada. No obstante, como sabemos, el Derecho Internacional es aquel el que los Estados están dispuestos a aceptar como obligatorio, por lo cual se puede pensar que entonces no hay una obligación como tal para que una nación cumpla obligadamente con lo que dispone un tratado, convenio o pacto internacional, sin embargo, existen principios, *"(…) algunas normas que son del interés de la*

[119] Cfr. Op. Cit., p. 147.
[120] Artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

comunidad internacional de Estados en su conjunto y que por lo mismo no admiten pacto en contrario"[121].

Estas normas tienen un carácter especial, pues tienen que respetarse por los Estados Nación aún y cuando no formen parte de los convenios, tratados o pactos que contengan una prohibición o determinación alguna. En el Derecho Internacional se conocen como *"ius cogens, o sea, norma de Derecho Imperativo, del Derecho Internacional General, que no admiten pacto en contrario"*[122].

Un ejemplo muy claro nos lo brinda la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En esta Declaración –que muchos afirman que es más un documento orientativo-, podemos encontrar artículos que aluden a obligaciones de las autoridades de los Estados en su haber diario para garantizar en su actividad los Derechos Humanos, tan es así, que parte de su preámbulo reza de la siguiente manera:

> *"Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre (…)*
>
> *(…) LA ASAMBLEA GENERAL proclama la presente DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción"*[123].

---

[121] CORCUERA CABEZUT, Santiago, *"Derechos Humanos y Administración Pública. Antecedentes, Situación Actual, Perspectivas y Propuestas"* [en línea]. México : Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2014 [fecha de consulta: 29 de diciembre de 2016]. Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/pdf/21_LIIBRO_INAP_DERECHOS_HUMANOS.pdf ISBN: 978-607-9026-43-1 p. 61.

[122] Op. Cit., p. 62.

[123] Parte del preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Lo que nos habla de que, *bona fide*, los Estados Nación que suscribieron dicho documento, tienen plena capacidad para inferir los alcances del mismo y las modificaciones que se deben hacer para garantizar su realización. Entre otros, un ejemplo de lo anterior es lo que se plasma en el numeral 28 de dicha Declaración, el cual señala:

"Artículo 28. Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos"[124].

De la lectura de este artículo se puede deducir entonces esta obligación del Estado de organizar eficazmente a la sociedad mediante actos legítimos no sólo por el hecho de que en su actuación la autoridad pública se apegue a derecho, sino que por sí mismos los actos deben ser aceptados por la mayoría de los integrantes de la sociedad.

La Administración actúa conforme la presunción de validez de sus actos, es decir, se tiene que un acto es válido si emana de una autoridad competente para hacerlo. No obstante, señala Eduardo García de Enterría, *"(…) la Administración puede imponer materialmente sus actos, siempre que el acto mismo sea susceptible por sí de producir alguna clase de efectos"*[125], lo que en otras palabras quiere decir que aún y cuando un acto pueda ser declarado nulo si el particular agraviado por éste interpone algún recurso frente al mismo, si esto no ocurre, el acto subsiste y materialmente se vuelve eficaz.

Es por ello la importancia de que la Administración cumpla con los compromisos adquiridos en los acuerdos internacionales, pues si bien ésta debe dirigir a la sociedad hacia un plano de igualdad y bienestar común y para ello puede valerse de la discreción, la coacción o ejecución forzosa, también se necesita que tales acciones sean armoniosas con lo que disponen los Derechos Humanos.

[124] Artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
[125] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Op. Cit., nota 36, pp. 626 y 627.

Por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su preámbulo, también establece obligaciones para los estados firmantes. Dicho párrafo reza de la siguiente manera:

"Los Estados Americanos signatarios de la presente Convención,

Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre;

Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos; (…)"[126].

Lo anterior, permite dar cuenta de esa responsabilidad del Estado en cuanto al desarrollo de su actividad y la concordancia de ésta con los Derechos Humanos. Incluso, el artículo 2° de dicha Convención señala:

"Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".

A pesar de este tipo de reconocimientos a derechos por medio de tratados, pactos y convenciones sobre Derechos Humanos, es un hecho que los Estados Nación se pueden reservar algunas cuestiones o bien emitir pronunciamientos interpretativos. Un ejemplo de ello, el caso mexicano, donde se hizo notificar a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la declaración interpretativa respecto al primer párrafo del artículo 4 que a la letra establece:

"Artículo 4. Derecho a la Vida

[126] Primeros tres párrafos del preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

1. *Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente. (…)".*

Sobre lo cual se refirió que *"Con respecto al párrafo 1 del Art. 4, considera que la expresión 'en general' usada en el citado párrafo no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida 'a partir del momento de la concepción', ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados"*[127].

Además, México hizo reserva expresa sobre lo contenido en el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención, pues la Constitución en su artículo 130, dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto pasivo ni derecho para asociarse con fines políticos[128].

Entonces, tenemos que los Estados, en este caso México, suscribió esta Convención, pero a la vez está ejercitando una acción para no cumplir cabalmente con lo que dispone la misma bajo el argumento de que la Constitución federal se sobrepone frente a ésta. Este tipo de casos puede llevar a que la Administración actúe bajo el amparo de la constitucionalidad de sus actos, sin embargo, no debe escapar para ésta que, luego de la reforma constitucional de 2011 sobre Derechos Humanos, el principio *pro persona* y la interpretación conforme adquirieron una relevancia jurídica mayúscula y por lo tanto ese argumento, en un momento dado, puede resultar insostenible.

Por lo cual, la obligación de los Estados de respetar los Derechos Humanos implica *"el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de*

[127] DOF: 07/05/1981. Debe recordarse que en esa época se hicieron dos declaraciones interpretativas, sin embargo, el 9 de abril de 2002 se notificó a la Secretaría General que sólo subsistía esta declaración.
[128] Ibidem.

asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos"[129], lo que necesariamente tiene que ver, pues, con la Administración y su actividad.

Esto tiene relación inmediata y lógica con el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que en sus primeros dos artículos expresa:

"Artículo 1

Obligación de Adoptar Medidas

Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

Artículo 2

Obligación de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos"[130].

Tenemos entonces que los Estados, por medio de la labor realizada por la Administración Pública, deben tomar las acciones que correspondan, reales y viables, para proteger y garantizar estos derechos. Incluso, consecutivamente, los artículos 4 y 6 hablan de ciertas restricciones y limitaciones que podrá realizar los Estados, pero siempre en apego estricto a los derechos ya reconocidos:

"Artículo 4

[129] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras. Fondo, párrafo 166.
[130] Firmado y ratificado por México a partir de 1988.

No Admisión de Restricciones

No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Artículo 5

Alcance de las Restricciones y Limitaciones

Los Estados Partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos".

Por tanto, a pesar de existir estas posibilidades de restricción y limitación, la Administración no puede valerse de ellas para actuar discriminadamente al grado de incurrir en arbitrariedad. Los Estados, mediante la Administración Pública, deben agotar el máximo de recursos con los que disponen para llevar los derechos humanos de las personas a una realización plena. Los tratados, pactos y convenios internacionales son una brújula que indica el camino a seguir para la consecución de ese fin.

3.3 Control de la Administración en la legislación federal mexicana

Como ya se ha referido anteriormente, el amparo es una institución jurídica que protege derechos humanos de las personas que consideran haber sido víctimas de actos de autoridad lesivos de esas prerrogativas.

Considerado como el instrumento de control de constitucionalidad más importante dentro de nuestro sistema jurídico, además, es *"concebido originalmente como un instrumento de control de constitucionalidad, al paso del tiempo, y por interpretación extensiva de las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución mexicana, el amparo se convirtió en un medio de*

control de legalidad, conservando al mismo tiempo su carácter original de control de constitucionalidad"[131].

Lo anterior, permite dimensionar que el amparo es un mecanismo eficaz para controlar el accionar de la Administración cuando se estima que ciertos actos son arbitrarios y lesivos por parte de ésta o de alguna norma. Básicamente, controla la constitucionalidad de todos los actos que emanan de los tres poderes de la Unión –Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, lo que realiza a la par del juicio contencioso administrativo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 103 y 107, sienta el fundamento constitucional y jurídico, por supuesto, del juicio de amparo. El artículo 103 establece que:

> *"Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite*
>
> *I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;*
>
> *II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y*
>
> *III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal".*

Lo anterior, entonces, nos da esas pautas generales, *"las bases constitucionales, los principios básicos del juicio de garantías"*[132], mientras que el

---

[131] VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *"El control de la Administración Pública en México"* [en línea]. Primera edición, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996 [fecha de consulta: 31 de diciembre de 2016]. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3397-el-control-de-la-administracion-publica-en-mexico ISBN: 978-36-5224-X, p. 214.

[132] SILVA RAMÍREZ, Luciano, Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional al juicio de amparo (artículos 103 y 107 constitucionales), *Revista Cultura Jurídica* [en línea]. Abril-Junio 2011, no. 2 [fecha de consulta: 1 de enero de 2017]. Disponible en: http://www.derecho.unam.mx/investigacion/revista-cultura02.php p. 77.

artículo 107 *"tenemos los fundamentos jurídico constitucionales que rigen la acción, el procedimiento, y las sentencias en el juicio de garantías, es decir, los principios constitucionales que rigen el trámite del amparo"*[133], lo que en otras palabras quiere decir que, mientras el artículo 103 explica el qué, el artículo 107 da cuenta del cómo, en cuanto al amparo.

Vale la pena destacar lo que el artículo 107 señala respecto a los actos administrativos, ya que primero se refiere, en su fracción III, a las sentencias de tribunales administrativos y la procedencia del amparo, sin embargo, más adelante, sobre la materia administrativa, establece:

> *"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*
>
> *(…)*
>
> *IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.*
>
> *No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución; (…)*[134]*".*

[133] Op. Cit. p. 80.

[134] Vale la pena mencionar que este precepto alude al principio de definitividad que, si bien aplica como regla general, ésta no es absoluta. Además, más allá de la excepción literal que existe en esta fracción, la propia Ley de Amparo establece excepciones a ese principio.

Por otra parte, el artículo 1° de la Ley de Amparo es bastante claro al señalar los objetivos de éste, rezando de la siguiente manera:

> *"Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:*
>
> *I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;*
>
> *II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y*
>
> *III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
>
> *El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley"*[135].

Y a la vez, establece que las autoridades responsables tienen tal carácter *"con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas"*[136], lo que nos permite dilucidar que el amparo se promueve contra actos emitidos, entre otras autoridades, por la administración pública activa, ya sea federal, estatal o municipal.

[135] Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
[136] Artículo 5° fracción II de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece los asuntos que serán competencia de los jueces de distrito en cuanto a amparos indirectos se refiere, mismos que se precisan de la siguiente manera:

"Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente;

V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio; y

VI. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Por otro lado, en relación con el amparo directo, éste procede en contra de las sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones

cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento que se dicten por tribunales administrativos o judiciales de cualquier ámbito de competencia.

3.4 Actividad administrativa en Michoacán a la luz de su legislación estatal

Por lo que ve la Constitución de Michoacán[137], en su artículo 1° se hace mención de los Derechos Humanos[138] y de la obligación de las autoridades de la entidad, dentro del ámbito de sus competencias, para promover, respetar, proteger y garantizar esos derechos a través de los principios ya señalados anteriormente.

En dicha norma estatal fundamental, se prevé lo relacionado con la justicia administrativa en Título Tercero A, Capítulo I De los Organismos Autónomos, Sección I Del Tribunal de Justicia Administrativa. En el artículo 95 se señala:

> *"Artículo 95.- El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, será órgano autónomo, independiente en sus resoluciones y de jurisdicción plena en materia administrativa con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Se integrará por cinco magistrados, de entre los cuales uno será su Presidente electo por sus pares, en los términos que disponga la ley".*

De la lectura de este artículo se permite dilucidar que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo se trata de un órgano autónomo constitucional, lo que significa que es un organismo que emana fundamentalmente de la Constitución y no se subordina, por así mencionarlo, a alguno de los tres poderes de la unión[139], sin embargo, existe un problema que vale la pena señalar y que se contrapone con esta *autonomía* ya que, más adelante en ese mismo numeral, se establece que el Poder Legislativo *"elegirá a los magistrados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, mediante convocatoria pública"*, lo que, sin duda, pone en duda la verdadera autonomía de dicho Tribunal

[137] Cuyo nombre oficial es Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
[138] Debe hacerse una reforma a este artículo en el sentido de su redacción, puesto que el mencionado artículo señala que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos *otorga* Derechos Humanos, cuando lo correcto es expresar que mediante ésta se *reconocen* dichas prerrogativas fundamentales.
[139] Esto ocurre también, por ejemplo, con las Comisiones y Procuradurías de Derechos Humanos o la Fiscalía General de la República.

y si éste no obedece a factores políticos debido a que sus magistrados son elegidos por esa vía.

Por otra parte, en ese mismo artículo, se señala que el tribunal *"Tendrá competencia para dirimir y resolver, las controversias que se susciten por actos u omisiones de naturaleza administrativa o fiscal entre el Poder Ejecutivo, los ayuntamientos, los organismos autónomos, las entidades u organismos descentralizados o desconcentrados, estatales o municipales y los particulares"*, especificándose líneas más adelante que tendrá competencia para imponer sanciones a servidores públicos y a particulares si así lo resuelve tratándose de asuntos graves, mientras que, cuando se trate de quejas contra los magistrados de ese Tribunal, es al Congreso a quien corresponde investigar y resolver sobre las mismas. Cuando se trate de servidores públicos, las faltas serán sancionadas con apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas[140], mientras que para los particulares se establece que:

> *"A los particulares, personas físicas o morales, que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, podrá imponerles las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos estatales o municipales. Además de lo anterior, a las personas morales también podrá ordenársele la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad; en estos supuestos, la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones"*

Lo anterior, permite conocer las consecuencias que pueden recaer luego de que se compruebe una falta grave cometida tanto por un servidor público como por un particular involucrado con esos actos.

[140] Artículo 109 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Así mismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo se refiere a los principios ya señalados anteriormente[141], de los que, señala, serán los rectores de la Administración Pública Estatal[142]. Posteriormente, en el artículo 4° se especifican los deberes de las autoridades estatales, lo que parece ser una copia fiel de lo que a su vez establece el artículo 1° de la Constitución del Estado y que establece lo siguiente:

> *"Artículo 4. Todas las autoridades de la Administración Pública Estatal, en el ámbito de su competencia, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos estipulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, la legislación secundaria, normas y reglamentos; en todo momento las dependencias y entidades se guiarán y actuarán bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como con igualdad de oportunidades igualdad sustantiva, respeto a la cultura y protección de los pueblos indígenas".*

Sin embargo, se debe cuestionar qué es lo que pasa cuando las autoridades, en este caso, del estado de Michoacán no se sujetan, en su actuar, a estos principios y, por lo tanto, el particular debe ejercer un medio de defensa frente a los mismos. La respuesta la ofrece el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, el cual, en su artículo primero, señala:

> *"Artículo 1. Las disposiciones del presente Código son de orden público e interés general y tienen por objeto regular los actos y procedimientos administrativos entre el particular y las dependencias, coordinaciones, entidades y organismos públicos desconcentrados del Poder Ejecutivo Estatal, la Auditoría Superior de Michoacán, los Organismos Públicos Autónomos y como bases normativas para los ayuntamientos y las dependencias, entidades y organismos públicos desconcentrados de la Administración Pública Municipal. Así como garantizar el acceso a la justicia administrativa en el Estado de Michoacán, la cual se impartirá por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo".*

[141] Han sido definidos en el capítulo primero de esta investigación.
[142] Artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

De la lectura de este primer párrafo se entiende que el objeto de aplicación de ese Código son los procedimientos a los que se sujetarán la autoridad y el particular cuando exista una controversia, además de establecer ciertos lineamientos para la actividad administrativa de diversas autoridades. Así mismo, el Código señala aspectos que dejan clara la correlación que existe entre éste y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que aborda el tema de la justicia administrativa y su impartición por el ya mencionado Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

No obstante, el mismo artículo, líneas más adelante, hace excepciones a su mismo campo de aplicación, las cuales tienen que ver con aquéllos órganos del Estado que están dotados de cierta autonomía o independencia en su quehacer, quedando de la siguiente manera:

> *"Quedan excluidos de la aplicación de este Código, los actos y procedimientos administrativos relacionados con las materias de carácter financiero; los actos relativos a la actuación del Ministerio Público en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, relacionadas con la averiguación y persecución del delito; ejecución de las sanciones penales; los de seguridad pública; electoral; participación ciudadana; de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y descentralizadas de educación superior; Tribunal de Conciliación y Arbitraje y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en cuanto a las quejas de que conozca y recomendaciones que formule"*[143].

Posteriormente, pasando nuevamente por principios rectores de la actuación de la autoridad administrativa y la supletoriedad que aplica en ciertos casos en favor del Código, éste aborda el tema del Acto Administrativo y sus elementos de validez[144], señalando, en su artículo 9°, precisiones respecto a los actos administrativos de carácter general, de los cuales menciona lo siguiente:

> *"Artículo 9. Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios,*

[143] Artículo primero, tercer párrafo, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.
[144] Consúltese definición y características en el capítulo primero.

metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado y en el Registro para que produzcan efectos jurídicos".

Enseguida, el Código habla sobre el tema de la nulidad, la anulabilidad y la revocación, produciéndose la primera de éstas si no se cumplen los requisitos de validez que establece el artículo 7° del mismo, mientras que la segunda si existe alguna irregularidad u omisión con los previstos en el artículo 8°, los cuales ya quedaron señalados en el capítulo primero de esta investigación.

Por otro lado, dicho Código señala que los actos administrativos se presumen válidos en tanto no haya una declaratoria judicial que se imponga frente a ellos, es decir, que no haya sido declarada su nulidad o anulabilidad. Tiene su sustento dicha aseveración en el artículo 15 de tal norma, el cual a la letra establece:

Artículo 15. Todo acto administrativo será válido mientras su nulidad o anulabilidad no haya sido declarada por autoridad competente o por el Tribunal, en términos de las normas aplicables o del presente Código, respectivamente.

Mientras que el siguiente numeral señala que será *eficaz* el acto administrativo desde el momento en que surta efectos la notificación realizada o de que se configure en el caso de ser negativa ficta[145], sin embargo, no se expresa qué es lo que debe entenderse por ese término, por lo cual es necesario hacer una pequeña distinción entre lo que es la efectividad, la eficacia y la eficiencia.

Sobre ello, Guillermo Briones refiere que *"La efectividad es la relación entre el resultado obtenido y la meta programada dentro de un cierto objetivo (...)"*[146]. La eficacia tiene que ver con lo anterior, pero involucrando la variable del tiempo,

[145] Artículo 16 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.
[146] BRIONES, Guillermo, *"Evaluación de Programas Sociales",* p 44.

mientras que la eficiencia *"(…) podríamos caracterizarla como la eficacia en relación con los costos del programa"*[147].

Explicados estos conceptos, se tiene entonces que el acto administrativo eficaz será aquél que cumpla con los requisitos de validez realizándose dentro de un período de tiempo establecido, lo que permite avanzar al segundo párrafo de ese mismo artículo, el cual dice que el acto administrativo también:

> *"Será ejecutivo y exigible, cuando el afectado lo consienta de manera tácita o expresa, o bien cuando no se interponga en su contra, ningún medio de defensa dentro del término legal".*

No obstante, dicha norma establece nuevamente excepciones para los efectos del citado artículo 16, mismas que se encuentran en el artículo 17 y que se expresan de la siguiente forma:

> *"Artículo 17. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior, los siguientes actos administrativos: I. Los que otorguen un beneficio, licencia, permiso o autorización al particular, en cuyo caso su cumplimiento será exigible a partir de la fecha de su emisión, de la certificación de su configuración tratándose de afirmativa ficta o de aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; y, II. Los actos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia, en los términos de este Código y demás normas aplicables. En este supuesto, dichos actos serán exigibles desde la fecha en que los expidan las autoridades administrativas".*

Posteriormente el Código menciona que el acto administrativo válido *"puede ser ejecutado cuando las normas aplicables, reconocen a las autoridades administrativas, la facultad de obtener su cumplimiento mediante el uso de los medios de ejecución"*[148], lo cual es lógico ya que las mismas deben su vida y acción al amparo de la ley y el principio de legalidad al que toda autoridad pública debe sujetarse, hablando, en el siguiente artículo, de la ejecución forzosa, la cual se realizará buscando afectar lo menos posible la libertad individual del particular[149].

---

[147] Op. Cit. p. 46.
[148] Artículo 18 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.
[149] Artículo 19 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

El acto administrativo puede extinguirse de pleno derecho de acuerdo a los supuestos que se señalan en el artículo 39 del Código, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 39. El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por cualquiera de los siguientes supuestos:

I. El cumplimiento de su objeto, motivo o fin;

II. La falta de realización de la condición o término suspensivo dentro del plazo señalado para tal efecto;

III. La realización de la condición resolutoria;

IV. La renuncia del particular, cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean de interés exclusivo de éste y no se cause perjuicio al interés público;

V. La revocación, cuando exista causa de interés público, en los términos de las normas aplicables; o,

VI. La conclusión de su vigencia".

Una vez entendidos los elementos y objetivos del acto administrativo, así como las condiciones en las que éste puede y debe desarrollarse de acuerdo con el Código en cita, la norma en referencia trata el tema del procedimiento administrativo, respecto al cual señala que:

"Artículo 40. El procedimiento administrativo es la concatenación de actos determinados por las normas aplicables, cuya finalidad es la producción del acto administrativo y en su caso, su ejecución de manera voluntaria o forzosa, de manera interna o externa".

Lo anterior, implica que existirá siempre una afectación al interés de un particular, por lo que, a éste, dentro del procedimiento, se le da una posición o estatus de mayor benevolencia, por así decirlo, que al que la autoridad administrativa recibe, lo cual es comprensible si se tiene en cuenta que se trata de un medio de defensa contra actos de la misma.

Tiene sustento lo anterior en lo que dispone el artículo 42 de dicha norma, el cual abiertamente alude a esta cualidad referida en el párrafo anterior:

"Artículo 42. El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte. Las manifestaciones, declaraciones o informes rendidos por el particular a la autoridad competente se presumirán ciertas, salvo prueba en contrario, aún cuando estén sujetas al control y verificación de la autoridad administrativa. Si los informes o declaraciones proporcionados por el particular resultan falsos, se aplicarán las sanciones administrativas correspondientes, sin perjuicio de las sanciones en que incurran aquellos que se conduzcan con falsedad, de acuerdo con las normas aplicables. La actuación administrativa de la autoridad y la del particular se sujetará al principio de buena fe".

Vale la pena mencionar que el procedimiento administrativo se rige bajo formalidades cotidianas como el que debe ser por escrito, no hay gestión oficiosa, las actuaciones se verificarán en las oficinas de las autoridades competentes –aunque se puede cambiar si se amerita, lo cual debe fundarse y motivarse-, acceso garantizado a la información -sólo para las partes-, entre otros[150].

Por otra parte, existen casos donde las autoridades involucradas en un procedimiento llegan a tener un conflicto de interés por diversos supuestos, lo que implicaría que su objetividad al momento de su accionar se vea comprometida. Para estos casos, el propio Código establece el procedimiento por el cual deberá subsanarse alguno de estos supuestos, lo cual queda claro en el Capítulo Cuarto del Libro Tercero del mismo, el cual reza de la siguiente forma:

"Capítulo Cuarto

Impedimentos, Excusas y Recusaciones

Artículo 74. Toda autoridad está impedida para intervenir o conocer de un procedimiento administrativo, al encontrarse en los siguientes supuestos:

I. Si tiene interés personal directo o indirecto en el asunto de que se trate o en otro semejante, cuya resolución pudiera influir en la de aquél;

[150] Artículos 40 al 50, así como Título Tercero, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

II. Si es administrador o accionista de la sociedad o persona jurídica interesada en el procedimiento administrativo;

III. Si tiene un litigio de cualquier naturaleza con o contra el particular, sin haber transcurrido un año de haberse resuelto;

IV. Si tiene interés su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, los colaterales dentro del cuarto grado o los afines dentro del segundo;

V. Si tuviera parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo grado con cualquiera de los particulares, con los administradores o accionistas de las sociedades o personas jurídicas interesadas o con los asesores, representantes o personas autorizadas que intervengan en el procedimiento;

VI. Si tiene amistad o enemistad con alguna de las personas mencionadas en la fracción anterior;

VII. Si interviene como perito o como testigo en el procedimiento administrativo;

VIII. Si es tutor o curador de alguno de los particulares; y,

IX. Por cualquier otra causa prevista por las normas aplicables".

Este numeral permite identificar en qué supuestos no puede intervenir una autoridad en un procedimiento administrativo, sin embargo, tiene la particularidad de que algunas de sus fracciones son ambiguas y la interpretación que sobre ellas pudiera recaer resultaría muy amplia y subjetiva. Por ejemplo, el caso de la *amistad o enemistad* con alguna de las partes o sus familiares conforme lo precisado en la fracción V del artículo en cuestión, lo que, en su momento, sería difícil de probar.

Enseguida, el Código dirige la atención al procedimiento que debe seguirse una vez que se ha comprobado que alguna autoridad se encuentra dentro de estos supuestos, para lo cual se dispone de la siguiente manera:

"Artículo 75. La autoridad que se encuentre en alguno de los supuestos que señala el artículo anterior, se excusará de intervenir en el procedimiento administrativo y lo

comunicará a su superior jerárquico, el cual resolverá, dentro de los tres días hábiles siguientes, quién deberá atender el asunto.

Artículo 76. En el caso de que se declare improcedente la excusa planteada, el superior jerárquico devolverá el expediente para que la autoridad competente continúe conociendo del mismo. Tratándose de excusas procedentes, la resolución que la declare deberá contener el nombre de la autoridad que deberá conocer del asunto, quien habrá de tener la misma jerarquía del servidor impedido. Si no existiera autoridad de igual jerarquía al impedido, el superior jerárquico conocerá directamente del asunto".

A pesar de lo anterior, existen ocasiones en que las autoridades, sabiendo que deben excusarse de conocer sobre un asunto, no lo hacen. El legislador previó esos casos y para éstos estipuló lo siguiente:

"Artículo 77. Cuando el superior jerárquico tenga conocimiento de que alguno de sus subalternos se encuentra en alguno de los supuestos de impedimento que establece este Código, le ordenará que se abstenga de intervenir en el procedimiento.

Artículo 78. Cuando la autoridad no se abstenga de intervenir en un asunto, a pesar de encontrarse en alguno de los supuestos que establece el presente Código, el particular podrá promover la recusación durante cualquier etapa del procedimiento administrativo, hasta antes de que se dicte resolución, salvo que hasta este momento tuviere conocimiento de algún impedimento, situación en la cual, se tramitará esta recusación a través del Recurso de Revisión previsto por este Código.

Artículo 79. La recusación deberá plantearse por escrito ante el superior jerárquico de la autoridad que se recusa. En este escrito se expresará la causa o causas en que se funde el impedimento, debiéndose ofrecer en el mismo los medios probatorios pertinentes. Al día siguiente de la presentación del escrito, la autoridad que se recusa será notificada para que pueda manifestar lo que considere pertinente en un término de dos días hábiles. Transcurrido éste, se celebrará dentro de los tres días hábiles siguientes, la audiencia para desahogar pruebas y recibir alegatos. El superior jerárquico resolverá dentro de los tres días hábiles siguientes.

Artículo 80. En el caso de que la recusación sea procedente, en la resolución se señalará la autoridad que deba sustituir a la recusada en el conocimiento y substanciación del procedimiento.

Artículo 81. Si se declara improcedente o no probada la causa de recusación que se hubiera alegado, el recusante no podrá volver a hacer valer alguna otra causa de recusación en ese procedimiento, a menos que ésta sea superveniente o cuando haya cambio de la autoridad, en cuyo caso podrá hacer valer la causal de impedimento respecto a éste.

Artículo 82. En los casos en que se esté conociendo de algún impedimento, los términos con que cuenta la autoridad para dictar su resolución, en cuanto al principal, se suspenderán hasta en tanto se dicte la interlocutoria correspondiente".

Enseguida, el Código habla acerca de los plazos, términos y notificaciones, los cuales son los comunes para casi cualquier procedimiento, es decir, de lunes a viernes se trata de días hábiles con excepción de los días de descanso obligatorio, los festivos con suspensión de labores que señale el calendario oficial y aquellos que lo sean por disposición de Ley[151].

El tema de los horarios oficiales también resulta trascendental para el procedimiento administrativo. Por lo que ve éstos, el Código establece:

"Artículo 84. Las diligencias o actuaciones del procedimiento administrativo se efectuarán conforme a los horarios que cada autoridad administrativa previamente establezca y publique en el Registro y en su defecto, las comprendidas entre las nueve y las dieciocho horas. Una diligencia iniciada en horas hábiles podrá concluirse en hora inhábil sin afectar su validez. De existir causa justificada la autoridad podrá habilitar días y horas".

Artículo 85. En los plazos en que se señale una fecha determinada para su extinción, se computarán todos los días; cuando se fijen por mes o por año calendario, se entenderá que el plazo concluye el mismo número de día del mes o año calendario que corresponda, respectivamente; cuando no exista el mismo número de días en el mes calendario correspondiente, el término será el primer día hábil del siguiente mes calendario. Si el último día del plazo o la fecha determinada son inhábiles o las oficinas ante las que se vaya a hacer el trámite permanecen cerradas durante el horario normal de labores, se prorrogará el plazo hasta el siguiente día hábil.

[151] Artículo 83 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

Artículo 86. Los términos se contarán por días hábiles, salvo disposición legal en contrario. Empezarán a correr a partir del día hábil siguiente al en que surtan sus efectos las notificaciones respectivas. Los términos podrán suspenderse por causa de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente fundada y motivada por la autoridad competente. La autoridad administrativa, de oficio o a petición de parte interesada, podrá ampliar los términos y plazos establecidos, sin que dicha ampliación exceda en quince días hábiles del plazo previsto en el artículo 28 de este Código, cuando así lo exija el asunto y no se perjudiquen los derechos de los interesados o de terceros. De existir oposición de parte, no procederá la ampliación.

Artículo 87. Para la práctica de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, a falta de términos o plazos específicos establecidos en este Código, se deberán efectuar en un plazo máximo de tres días hábiles, contados a partir de la fecha en que se emitió la resolución o acto que se notifique. La autoridad competente deberá hacer del conocimiento al particular dicho término".

Lo anterior, permite identificar que la legislación en la materia es benevolente con las partes en cuanto el tiempo que se les otorga para la sustanciación de los procedimientos. A pesar de existir rigurosidad, también se dan excepciones que permiten que muchos derechos queden a salvo. Es de suma importancia resaltar el hecho de que la misma norma señala que, una vez iniciado el procedimiento administrativo, éste continuará de oficio[152], sin embargo, más adelante el Código señala una excepción cuando infiere que *"todo particular podrá desistirse del procedimiento administrativo que promueva, cuando sólo afecte a sus intereses"*[153], aunque, tratándose de varios afectados, el desistimiento sólo podrá hacerlo quien promovió el procedimiento.

Otro aspecto que resulta imprescindible dilucidar, es el relativo a la conclusión del procedimiento. Sobre esto, el capítulo séptimo del código en cita establece los pormenores de dicha etapa primeramente señalando cómo es que ocurre la conclusión, para lo cual el artículo 99 de éste precisa:

"Artículo 99. Pone fin al procedimiento administrativo:

[152] De acuerdo al artículo 88 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.
[153] Artículo 101 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

I. La resolución definitiva que emita la autoridad correspondiente;

II. El desistimiento;

III. La imposibilidad material de continuarlo por causas supervenientes; o,

IV. La declaración de caducidad de la instancia".

Así mismo, refiere que la resolución definitiva tendrá que versar sobre todas y cada una de las cuestiones planteadas por el particular o previstas en las normas aplicables, lo cual tiene su sustento en el artículo 100 del mencionado código.

Más adelante, el Código aborda un tema importante y que tiene estrecha relación con la protección a Derechos Humanos. Habla sobre las medidas de seguridad, las cuales son definidas en el artículo 117 de la siguiente manera:

"Artículo 117. Se consideran medidas de seguridad, las disposiciones que tome la autoridad competente, para proteger la integridad de las personas, la salud, el orden y la seguridad pública.

Artículo 118. La autoridad con base en los resultados de la visita de inspección o del informe de la misma, podrá dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, notificándolas al particular y otorgándole un plazo adecuado para su realización. Las medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas".

Como se puede apreciar, las medidas de seguridad implican lo que, de manera análoga, contienen las medidas precautorias o cautelares como las que se contemplan en las leyes que rigen a las comisiones y procuradurías de Derechos Humanos, o bien, a las que se establecen en la Ley de Amparo, cuyo objetivo es, pues, garantizar condiciones de protección a derechos fundamentales que, en caso de no ser protegidos, su reparación sería imposible en un momento dado.

Lo anterior, implica la atribución o facultad que tiene la autoridad administrativa para propiciar que existan condiciones óptimas para el desempeño de las labores oficiales mediante el ejercicio de potestades disciplinarias.

Vale la pena remitirse a lo que al respecto establece la Ley de Amparo, la cual señala que *"Para mantener el orden y exigir respeto, los órganos jurisdiccionales de amparo mediante una prudente apreciación de acuerdo con la conducta realizada, podrán imponer a las partes y a los asistentes al juzgado o tribunal, y previo apercibimiento, cualquiera de las siguientes medidas disciplinarias (…)"*[154].

El Código establece las sanciones que en caso de no acatarse las medidas o disposiciones de la autoridad administrativa, proceden. Las mismas tienen sustancia en el artículo 119 de dicho ordenamiento, el cual, a la letra, establece:

> *"Artículo 119. Las sanciones administrativas podrán ser precautorias y deberán estar previstas en las normas respectivas y a falta de éstas, podrán aplicarse, alternada o conjuntamente, las siguientes:*
>
> *I. Amonestación con apercibimiento;*
>
> *II. Multa de uno a quinientos días de salario mínimo general vigente del Estado; III. Arresto hasta por treinta y seis horas;*
>
> *IV. Suspensión temporal o definitiva; o,*
>
> *V. Clausura temporal o permanente, parcial o total.*
>
> *Las señaladas en las fracciones IV y V, podrán aplicarse precautoriamente".*

Además, en caso de reincidencia, las multas pueden duplicarse, de acuerdo a lo que señala el artículo 120. Para poder ser aplicadas estas sanciones, debe iniciarse un procedimiento administrativo sancionador, de conformidad con el artículo 121 de la norma en cita.

El particular que se vea afectado por la resolución administrativa, puede recurrir al recurso de revisión, o bien, al juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán[155]. Sobre el recurso de revisión, el Código establece

> *"Artículo 128. El particular afectado por los actos y resoluciones de la autoridad que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un*

[154] Artículo 236 de la Ley de Amparo.
[155] Artículo 128 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

expediente, podrán optar por interponer el recurso de revisión previsto en este Capítulo o el recurso administrativo previsto en la norma respectiva o el juicio ante el Tribunal a que se refiere el Libro Quinto de este Código.

El silencio administrativo que verse sobre una pretensión con fin declarativo por la autoridad administrativa, sólo será impugnable ante el Tribunal.

Ejercitada la acción ante este último, no se podrá ocurrir a otro medio ordinario de defensa".

De igual forma, se establece la procedencia del recurso únicamente en los siguientes supuestos:

"Artículo 129. Procede el recurso de revisión:

I. Contra los actos de las autoridades que los particulares estimen violatorios de las normas aplicables a este Código, o bien, las que impongan sanciones y se estimen indebidamente fundadas y motivadas;

II. Contra actos o resoluciones indebidamente fundadas o motivadas o carentes de éstas;

III. Contra la negativa a dar trámite a las solicitudes o promociones o la resolución que las tenga por no interpuestas;

IV. Contra actos o resoluciones emitidos por autoridad legalmente impedida, en los términos de este Código, para conocer, tramitar y, en su caso, resolver el asunto;

V. Contra el auto de acumulación de pruebas o expedientes dentro del procedimiento administrativo;

VI. Contra los actos o resoluciones de autoridades que impongan sanciones que el particular estime indebidamente fundadas y motivadas;

VII. Contra las resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento; o,

VIII. Contra la resolución que declare la caducidad del procedimiento administrativo"[156].

El término para promover el recurso es de 20 días hábiles y éste debe ser presentado ante la autoridad que lo emitió[157], con la excepción prevista si se dan los supuestos que al efecto establecen los artículos 95 y 96 del Código. Así mismo, las formalidades para el recurso de revisión son las ordinarias, tales como que sea presentado por escrito, con una relatoría de hechos acompañada de pruebas, entre otros[158], mientras que la resolución debe emitirse dentro de los cinco días hábiles siguientes luego del desahogo de pruebas, de acuerdo con lo que señala el artículo 135 del Código en cuestión.

Los efectos del recurso de revisión son cuatro y se contemplan en el artículo 136 de la legislación en comento, el cual expresa:

"Artículo 136. La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;

II. Confirmar el acto impugnado;

III. Declarar la nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; o,

IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente".

Ahora bien, si de la resolución del recurso de revisión persiste la inconformidad, el particular tiene a salvo su derecho para recurrir dicha resolución ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado mediante el juicio administrativo.

Respecto al juicio administrativo, el Código establece, al igual que con el procedimiento administrativo, las pautas sobre las que se regirá el mismo, con la

[156] Artículo 129 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.
[157] Artículo 130 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.
[158] Artículos 131 al 133 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

excepción de que, si dicha norma no prevé algún supuesto, se aplicará supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán. En este juicio, el actor puede solicitar la nulidad del acto administrativo, el pago de daños y perjuicios y *"el reconocimiento de un derecho amparado en una norma, y la adopción de las medidas adecuadas para su pleno restablecimiento"*[159].

Como es usual, toda promoción es por escrito, firmada. Si existe representación, debe ser comprobada debidamente, mientras que las diligencias deben practicarse dentro del Tribunal, aunque, si deben practicarse fuera, se encomendará al Secretario General de Acuerdos, al Secretario de Estudio y Cuenta o Actuario, *"o bien, mediante exhorto al Juez del lugar donde deban practicarse, a juicio del Magistrado que esté conociendo del asunto"*[160].

Al igual que en el procedimiento administrativo, en el juicio administrativo también existen medidas para guardar la disciplina y el orden en los asuntos que en el Tribunal se sustancian, para lo cual, el artículo 200 del Código establece:

> *"Artículo 200. Los magistrados y la Sala del Tribunal, tienen el deber de mantener el buen orden y de exigir que se les guarde el respeto y consideración debidos, podrán imponer, de acuerdo a la gravedad de la falta, las siguientes correcciones disciplinarias:*
>
> *I. Amonestación;*
>
> *II. Apercibimiento;*
>
> *III. Multa equivalente al monto de uno a treinta días de salario mínimo general vigente en el Estado;*
>
> *IV. Expulsión del local, en caso necesario con auxilio de la fuerza pública; V. Suspensión hasta por quince días en los casos de autoridades; o,*
>
> *VI. Arresto hasta por treinta y seis horas".*

Además, si de la falta se deriva un delito, el magistrado que conozca de éste, o el presidente del Tribunal, deben dar vista al Ministerio Público para su

[159] Artículo 193 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.
[160] Artículo 199 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

consecuente investigación, previa elaboración de acta circunstanciada donde se asienten los hechos ocurridos.

Por otro lado, en conjunto con estas medidas disciplinarias, también existen medidas de apremio creadas para reafirmar la fuerza impositiva del Tribunal y garantizar el cumplimiento de sus determinaciones. Estas medidas están contempladas en el artículo 202 de la norma en cita, el cual, a la letra, refiere:

"Artículo 202. El Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá emplear los siguientes medios de apremio:

I. Apercibimiento;

II. Multa equivalente al monto de uno a treinta días de salario mínimo general vigente en el Estado;

III. Requerimiento al superior jerárquico de la autoridad obligada al cumplimiento de un mandato del Tribunal; o,

IV. Suspensión o destitución del cargo, en el caso de las autoridades".

De igual forma, esa misma norma establece las cusas por las cuales el juicio no será procedente, las que se enumeran de la siguiente forma:

"Artículo 205. El juicio ante el Tribunal es improcedente contra actos o resoluciones:

I. Que no afecten los intereses jurídicos del actor;

II. Que se hayan consumado de un modo irreparable;

III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas;

IV. Respecto de los cuales hubiere consentimiento expreso o tácito, entendiendo que se da éste únicamente cuando no se promovió el juicio ante el Tribunal en los plazos que señala este Código;

V. Que puedan impugnarse a través de algún recurso o medio de defensa ordinario, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa;

VI. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal;

VII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento jurisdiccional diverso a los establecidos en este Código;

VIII. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto o resolución impugnado;

IX. Consistentes en actos administrativos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto. Sin embargo, sí es procedente contra actos concretos de su aplicación; o,

X. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal. Las causales a que alude este precepto, serán examinadas de oficio".

Enseguida, el Código habla sobre las causas de sobreseimiento, mismas que se actualizan cuando se da alguno de los supuestos que el artículo 206 enlista de la siguiente forma:

"Artículo 206. Procede el sobreseimiento en el juicio cuando:

I. El actor se desista de la demanda;

II. Durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. El actor fallezca durante el juicio, si su derecho es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso;

IV. Sea declarada la caducidad de la instancia;

V. Si el juicio queda sin materia; o,

VI. La autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor".

Respecto al tema de la demanda, ésta se retoma en el capítulo sexto del libro en cita, y, como se había mencionado previamente, debe ser elaborada por escrito y cumplir con los requisitos que al respecto establece el artículo 223 del Código:

"Artículo 223. La demanda deberá formularse por escrito y presentarse ante el Tribunal dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado; o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo, cuando no exista notificación legalmente hecha.

En caso de negativa ficta, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa.

El acuerdo que admita o deseche la demanda, deberá dictarse dentro de los tres días hábiles siguientes a su presentación".

A partir de este artículo y hasta el 239, el Código señala las pautas mediante las cuales se regirá el proceso. Por ejemplo, se aborda el tema del domicilio para notificaciones, la representación, el contenido de la demanda y los documentos que deben acompañarla, tales como pruebas, la petición concreta, la autoridad demandada y la acción intentada. También se habla de los casos en los que puede ser ampliada la demanda o cuando ésta versa sobre actos que ponen en peligro la libertad de una persona, en cuyo caso la demanda procederá aún y cuando en ella sólo se plasmen los hechos que la motivan y la autoridad que es demandada.

Enseguida, el Código habla acerca de la suspensión. La suspensión se invoca cuando se busca que un acto no continúe, pues en caso de no ser así, su reparación puede resultar imposible dadas ciertas circunstancias. Sobre ello, el artículo 240 señala:

"Artículo 240. La suspensión del acto impugnado podrá concederse de oficio, en el mismo auto que admita la demanda cuando el acto o resolución impugnada, de llegar a consumarse, dificultara restituir al particular en el goce de su derecho; o, a petición de parte en cualquier momento del juicio.

La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto se pronuncia sentencia. Cuando la suspensión se pida en la demanda, si procede, deberá concederse por el Magistrado Instructor en la resolución que la admita, haciéndolo saber inmediatamente a la autoridad demandada para su cumplimiento sin demora.

No se otorgará la suspensión si se causa perjuicio evidente al interés social, orden público, o a terceros, si se contravienen normas o se deja sin materia el juicio".

Así mismo, puede ser solicitada una suspensión provisional cuando se considere que existe un serio riesgo de afectación al interés social, o bien, cuando se considere que la suspensión perturba el orden o causa un agravio al interés social, ésta puede ser dejada sin efectos[161]. Para efectos restitutorios, la suspensión se otorgará de manera oficiosa, pero sólo cuando se trate de actos privativos de la libertad de la autoridad hacia el particular, cuando se trate de evitar perjuicios irreparables o para que, incluso, la materia del litigio subsista[162].

La suspensión puede ser revocada de oficio o a petición de parte, mientras que, en los casos donde se afecte el derecho de un tercero, opera lo dispuesto en los numerales 246 y 247, que señalan:

"Artículo 246. En los casos en que proceda la suspensión, pero pueda ocasionar daños y perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio. Para que surta efectos la suspensión, el actor deberá otorgar la garantía ante el Magistrado Instructor, en cualquiera de las formas previstas por la ley. Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos no estimables en dinero, el Magistrado que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía, atendiendo a las condiciones personales del particular.

Artículo 247. La suspensión otorgada conforme al artículo anterior, quedará sin efecto si el tercero que tenga un derecho incompatible otorga, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable. Para que surta efecto la caución que ofrezca el tercero, conforme al párrafo anterior deberá cubrir previamente el costo de la que hubiese otorgado el actor".

Posteriormente, el Código hace referencia a las bases para la contestación de la demanda, el ofrecimiento y desahogo de pruebas, así como su valoración[163],

[161] Artículo 241 Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.
[162] Artículo 242 Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.
[163] Artículos 249 al 264 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

para después abordar el tema de los incidentes y, finalmente, el de la sentencia, la cual se emite por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados que integran el Tribunal[164].

Es importante destacar los efectos que tiene la sentencia, mismos que quedan enumerados en el artículo 278 de la norma en cita, el cual a la letra establece:

"Artículo 278. Los efectos de la sentencia serán:

I. Resolver sobre la legalidad y validez de la resolución o del acto impugnado;

II. Decretar, total o parcialmente, la nulidad del acto o de la resolución combatida y las consecuencias que de éstos se deriven; debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplir;

III. Modificar el acto o resolución impugnada; o,

IV. En su caso, imponer la condena que corresponda".

Sobre lo que es *cosa juzgada*, el Código menciona que *"es la verdad legal y contra ella no es admisible recurso, ni prueba alguna, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria. La declaración de que una sentencia ha causado ejecutoria se hará de oficio y no admite recurso alguno"*[165].

Una vez que la sentencia es firme, se procede a su ejecución y, en caso de incumplimiento, la norma en cuestión señala lo siguiente:

"Artículo 285. En caso de incumplimiento injustificado de la sentencia, se procederá como sigue:

I. Se fijará multa de entre cien y quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Estado, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días hábiles y previniéndole, además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas en los términos de esta fracción, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada;

[164] Artículos 265 al 280 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.
[165] Artículo 281 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

II. Si al concluir el plazo mencionado en la fracción anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días hábiles la obligue a cumplir sin demora;

III. De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio de conformidad con lo establecido por la fracción I; y,

IV. Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia".

Como se puede apreciar, estas sanciones tienen mucho que ver con las medidas que previamente se han mencionado, las cuales buscan mantener orden y disciplina de quienes forman parte del procedimiento administrativo o juicio. En este tipo de casos, se hace valer la autoridad del Tribunal. Cabe hacer mención que lo dispuesto en el artículo anterior también aplica cuando no se cumple la sentencia en los términos que ésta establece[166].

Luego de la sentencia, queda a salvo un derecho que se puede ejercitar para hacer frente a hechos que se consideren arbitrarios o irregulares dentro de la misma: la queja. Sobre ella, el Código señala lo siguiente:

"Artículo 287. La queja se presentará ante la Sala y procederá en contra de los siguientes actos: I. Resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia; II. Resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo, cuando se trate de una sentencia dictada, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso; III. Omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia; o, IV. Incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado. La queja podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en la fracción III y IV, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia".

[166] Artículo 286 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

La queja debe presentarse por escrito, como es lógico, donde se expresen las razones de ésta y se acompañará de los elementos de convicción que se estimen pertinentes, entre ellos, la resolución que se considera que es irregular. Una vez resuelta la queja, los efectos pueden ser varios, de acuerdo al artículo 290 del Código:

"Artículo 290. La resolución que recaiga a la queja interpuesta podrá tener los efectos siguientes:

I. En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones. Además, al resolver la queja, la Sala impondrá la multa y ordenará se envíe el informe al superior jerárquico, establecidos por las fracciones I y II del artículo 285;

II. Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días hábiles para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir;

III. Si la Sala comprueba que la resolución a que se refiere la fracción II del artículo 287, se emitió después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta, para que disponga su cumplimiento en los términos de la sentencia;

IV. En el supuesto de omisión, se estará a lo dispuesto por el artículo 287, pero en caso de que la autoridad persista en no dar cumplimiento a la sentencia, se dará vista al Ministerio Público. En caso de que la autoridad sea sujeto de juicio político se hará del conocimiento del Congreso del Estado;

V. En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo;

VI. En el supuesto de incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado el Magistrado Instructor pedirá un informe a la

autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días hábiles, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el Magistrado resolverá en un plazo máximo de cinco días hábiles;

VII. Si el Magistrado Instructor resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión. La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y el Magistrado Instructor impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo;

VIII. En caso de que la autoridad persista en no dar cumplimiento a la sentencia, se estará a lo dispuesto en las fracciones III y IV del artículo 285; si aún la autoridad continuara renuente a cumplir se dará vista al Ministerio Público. En caso de que la autoridad sea sujeto de juicio político se hará del conocimiento del Congreso".

Otro recurso que es de importancia mencionar es el de *reconsideración*, mismo que se contempla en el artículo 298 del Código y que versa sobre la solicitud que cualquiera de las partes le hace a la autoridad judicial administrativa para que realice un nuevo escrutinio sobre un caso en particular. Es procedente en los siguientes supuestos:

"Artículo 298. Procede el recurso de reconsideración en contra de:

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

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

III. Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos;

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

V. Las determinaciones que impongan los medios de apremio y medidas disciplinarias previstas en este Código".

Por último, el Código habla acerca de los *criterios jurisprudenciales*, tema de extrema relevancia debido a la serie de reformas constitucionales que se han dado en materia de derechos humanos de unos años a la fecha. Sobre estos, el Código precisa que *"tienen como fin mantener la exacta observancia de la ley y unificar su interpretación, en el ejercicio de la facultad exclusiva de aplicar e interpretar las leyes"*[167].

No obstante, más adelante el Código infiere que la aplicación de estos criterios no es obligatoria y que es decisión del magistrado variar el criterio de conformidad con la independencia que goza[168], tema que resulta bastante debatible en virtud de que la vida jurídica en el país ha dado un giro y ha centrado sus bases en los derechos humanos y la armonía de éstos con la labor, en este caso, jurisdiccional.

3.5 Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus municipios

Lo tratado en el tema anterior, necesariamente lleva a indagar sobre el tema de la responsabilidad administrativa, pues como se ha visto, la actividad de la administración se rige bajo principios que deben ser observados en todo momento, además de que la labor judicial en materia administrativa también está sujeta a escrutinio.

Para poder dirigir correctamente esta investigación hacia el objetivo planteado, se precisa, entonces, abordar lo que dispone la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios.

El objeto de esta Ley queda precisado en su artículo 1°, que a la letra establece:

[167] Artículo 302 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.
[168] Artículo 304 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

"Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene por objeto garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, transparencia, lealtad, institucionalidad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, mediante la regulación de:

I. Sujetos de responsabilidad;

II. Responsabilidades, autoridades competentes, sanciones y procedimientos para aplicarlas;

III. Juicio Político;

IV. Declaración de Procedencia;

V. Acción Pública; y,

VI. Registro Patrimonial".

Así mismo, en el artículo 2, se enlistan aquellas personas que son sujetos de responsabilidad, las cuales se enumeran de la siguiente manera:

"Artículo 2. Sujetos de responsabilidad:

I. Los servidores públicos, esto es, representantes de elección popular, integrantes, funcionarios y empleados, que bajo cualquier concepto o régimen laboral desempeñen un empleo, cargo o comisión, como titulares o despachando en ausencia del titular independientemente del acto que de origen, en los poderes Legislativo y Judicial, dependencias centralizadas y entidades paraestatales del Poder Ejecutivo, organismos autónomos, ayuntamientos y organismos municipales descentralizados, todos del Estado de Michoacán de Ocampo;

II. Aquellas personas que manejen, administren o apliquen recursos públicos estatales, municipales o concertados con la federación; y,

III. Quienes se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, prestación de servicios o construcción de obra pública, o con cualquier acto o contrato que se realice con cargo a los recursos públicos referidos".

En su artículo 3°, la ley se refiere a la obligación de las autoridades de los tres poderes, así como de los ayuntamientos y los organismos públicos

autónomos del Estado de Michoacán de Ocampo, de garantizar el objeto de dicha norma, el cual ya ha quedado precisado en el artículo 1°.

Más adelante, enumera las obligaciones de los servidores públicos, mismas que son variadas y que en su mayoría tienen qué ver con brindar un servicio comprometido con el bienestar común y apoyo a la ciudadanía siendo éticos, objetivos y profesionales en el desempeño de las labores. Estas obligaciones se enlistan en el artículo 8° de la Ley, llegando a ser XLIII los supuestos en él contemplados.

Si existe incumplimiento a estas obligaciones, se genera la *responsabilidad administrativa* o la *responsabilidad resarcitoria*. La primera de ellas da lugar a que se le apliquen las sanciones previstas en la Ley a aquél servidor público que haya incurrido en una falta, mientras que la segunda de ellas, explica el artículo 11 que se dan:

> *"Artículo 11. Responsabilidades resarcitorias. Cuando se cometan irregularidades en detrimento de las autoridades garantes o de los recursos públicos, con las que se obtenga un beneficio económico o se causen daños o perjuicios cuantificables pecuniariamente, el órgano de control correspondiente determinará la responsabilidad resarcitoria y aplicará la sanción que corresponda conforme a esta ley. Las responsabilidades resarcitorias se fincarán a:*
>
> *I. Los servidores públicos que hayan cometido la irregularidad;*
>
> *II. Los servidores que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos u omisiones irregulares; y,*
>
> *III. Los proveedores, prestadores de servicios, contratistas o particulares que en virtud de cualquier acto o contrato hayan participado en las irregularidades cometidas.*
>
> *Las facultades para constituir responsabilidades resarcitorias prescriben en la misma forma y plazos aplicables a la prescripción de créditos fiscales, establecidos en las leyes de la materia".*

Ahora bien, es importante destacar que cualquier persona puede presentar una queja o denuncia en caso de que estas obligaciones sean incumplidas por los

servidores públicos[169]. A partir de dicha denuncia o queja, si existen elementos suficientes, el órgano interno de control iniciará con el procedimiento de responsabilidad, el cual se seguirá como un procedimiento ordinario con etapas de pruebas, alegatos y audiencias.

Una vez que ha quedado sustanciado el procedimiento de responsabilidad, si ésta existe, se procederá a imponer alguna de las sanciones previstas en el numeral 19 de la Ley en cita, el cual a la letra establece:

> *"Artículo 19. Imposición de sanciones. Las sanciones que imponga el órgano de control respectivo consistirán en:*
>
> *I. Amonestación;*
>
> *II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;*
>
> *III. Sanción económica, cuando con las irregularidades cometidas el responsable obtenga beneficios económicos o cause daños y perjuicios cuantificables pecuniariamente, en detrimento de la autoridad garante o de los recursos públicos. La sanción podrá ser de hasta tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados, pero en ningún caso la sanción económica que se imponga será menor o igual al monto de los beneficios, daños o perjuicios;*
>
> *IV. Destitución, cuando los efectos de la conducta realizada sean considerados de gravedad para el servicio público; y,*
>
> *V. Inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público, de uno a cinco años cuando no se obtengan beneficios económicos ni daños o perjuicios cuantificables pecuniariamente, en detrimento de la autoridad garante o de los recursos públicos, y de cinco a diez años en caso contrario.*
>
> *resoluciones que impongan sanciones se inscribirán en un registro que llevará cada órgano de control. En caso de inhabilitación, se notificará a todas las autoridades garantes y será obligación de las mismas verificar que quienes pretendan ingresar al servicio público no se encuentren suspendidos o*

[169] Artículos 14 y 15 de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios.

inhabilitados por cualquiera de los órganos de control que establece esta ley. En el supuesto de que alguna persona haya sido contratada en el servicio público y se acredite que no ha cumplido con la sanción de suspensión o inhabilitación que le fue impuesta, quedará sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Durante su función, los servidores públicos cuyo encargo corresponda a elección popular, los integrantes del Supremo Tribunal y del Consejo del Poder Judicial del Estado, así como los titulares de los organismos autónomos, sólo podrán ser suspendidos, inhabilitados o destituidos mediante Juicio Político, para lo cual deberá sustanciarse el procedimiento respectivo. Cuando los órganos de control tuvieren elementos suficientes respecto a acciones u omisiones que ameriten las sanciones referidas, presentarán la denuncia de Juicio Político conforme a lo dispuesto en esta ley, anexando los elementos de prueba pertinentes.

Cuando se vislumbre responsabilidad penal, el órgano de control presentará denuncia ante el Ministerio Público correspondiente".

Para que una de estas sanciones sea impuesta, debe tomarse en cuenta lo que al efecto plantea el artículo 20, en donde se señala que se debe valorar:

"Artículo 20. Consideraciones para sancionar. Las sanciones se impondrán tomando en cuenta lo siguiente:

I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma los principios del servicio público;

II. Los antecedentes del responsable;

III. Las condiciones socioeconómicas del responsable;

IV. Las condiciones y los medios de ejecución del acto u omisión;

V. La antigüedad en el servicio público del responsable;

VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y,

VII. El monto del beneficio económico, daño o perjuicio cuantificable pecuniariamente, derivados de las irregularidades cometidas.

VIII. Que el servidor público desempeñe empleo, cargo o comisión en un área u órgano de control".

Respecto a la imposición de las sanciones, quienes resulten penados podrán recurrir la resolución mediante recurso de reconsideración o bien, juicio en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo[170]. Para la reconsideración, debe presentarse escrito donde se señalen los agravios y se ofrezcan pruebas, para que después la autoridad pueda emitir resolución[171].

Un aspecto que resulta importante señalar dentro de la Ley es el reconocimiento de lo que la misma norma denomina *Acción Pública*, misma que se establece de la siguiente manera:

"Artículo 46. Procedimiento. Cualquier persona, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba a su alcance, podrá presentar denuncia ante la Mesa Directiva del Congreso del Estado respecto de actos u omisiones cometidas por servidores públicos que sean motivo de sanciones administrativas, políticas o penales.

En el escrito de denuncia deberá manifestar sus datos generales, las conductas u omisiones denunciadas y las pruebas a su alcance, así como el órgano de control o instancia que deba conocer el asunto.

Cumplidos los requisitos señalados, en la sesión inmediata siguiente se hará del conocimiento del Pleno y se remitirá directamente al órgano de control respectivo o a la instancia que deba conocer, según haya sido especificado por el denunciante, a efecto de que resuelvan lo conducente conforme al procedimiento respectivo e informen al Congreso del Estado la resolución en los tres días hábiles siguientes a aquél en que se haya emitido dicha resolución".

Este tipo de procedimientos son importantes porque motivan la participación ciudadana y permiten estrechar las brechas que existen entre la Administración y el gobernado, generando una mayor legitimidad en el accionar del Estado, el cual está sujeto a un escrutinio constante y que debe progresar

[170] Artículo 22 de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos de Michoacán y sus Municipios.
[171] Artículo 23 de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos de Michoacán y sus Municipios.

constantemente, más aún cuando está de por medio la garantía de Derechos Humanos.

CAPÍTULO CUARTO

“La nulidad de los actos de la Administración Pública y el Control Judicial a ésta en el Derecho Comparado”

4.1 Nulidad del Acto Administrativo en Colombia

Es importante, en primer lugar, precisar que en Colombia el Acto Administrativo tiene una dualidad conceptual. Existe, el Acto Administrativo de Carácter General y el Acto Administrativo de carácter particular y concreto. La jurisprudencia y doctrina colombianas hacen una distinción de ambos. El primero se refiere a aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.

Por otro lado, los Actos Administrativos de carácter particular versan sobre aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados. No obstante lo anterior, la indeterminación no se relaciona únicamente en punto del número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados[172].

Sobre la nulidad del Acto Administrativo en Colombia, el tratadista Libardo Orlando Riascos Gómez refiere que sólo en ese país la nulidad se puede demandar únicamente por la vía de lo contencioso administrativo de conformidad con lo que para el efecto dispone el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[173].

Lo anterior contrasta con la situación que se vive en nuestro país, México, ya que la nulidad en nuestro caso puede ser no sólo determinada por una autoridad judicial administrativa, sino por la propia autoridad administrativa que, dentro de

[172] Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-620/04, http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-620-04.htm
[173] RIASCOS GÓMEZ, Libardo Orlando, *“El Acto Administrativo”*, p. 2.

su competencia y obedeciendo a un nivel jerárquico, haya detectado que algún acto administrativo no cumple con los requisitos de validez que la ley establece.

Volviendo al caso Colombia, dicho autor refiere que *"Ningún servidor del Estado o persona particular con función administrativa o prestación de un servicio público en sede administrativa (…) puede decretar la nulidad de un acto administrativo general o particular, pues a tener del artículo 238 constitucional, sólo la jurisdicción contencioso administrativo (jueces de circuito administrativo, Tribunales Administrativos Departamentales o regionales y el Consejo de Estado, como máximo Tribunal o autoridad de cierre), previo procedimiento judicial pueden declarar la nulidad del acto mediante sentencia judicial o la suspensión de la eficacia de los efectos jurídicos del acto administrativo, a través de la medida cautelar del acto impugnado en el proceso judicial"*[174].

A pesar de lo anterior, vale la pena señalar lo que la propia Constitución Política de Colombia, la cual señala que *"Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos"*[175], lo que en cierta forma armoniza con la facultad que tienen las autoridades administrativas mexicanas para conocer y resolver sobre cuestiones de nulidad de actos administrativos.

Ahora bien, respecto a la nulidad, la legislación colombiana es precisa al señalar, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia[176], que *"Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución. También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general*

[174] RIASCOS GÓMEZ, Libardo Orlando, Op. Cit., p. 2.
[175] Artículo 116 de la Constitución Política de Colombia.
[176] Expedido mediante la Ley 1437 de 2011. Tiene la singularidad de abarcar dos temas que en México se abordan a través de dos leyes que armonizan pero que son diferentes entre sí.

que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional."[177].

Como se puede observar, este artículo versa sobre la posibilidad de demandar la nulidad de un acto de carácter general que se estime que contraviene lo que dispone la Constitución Política de Colombia. Respecto a los dos artículos a los que el precepto citado hace alusión, el primero de éstos se refiere al Consejo de Estado, el cual es el máximo tribunal de lo contencioso administrativo y órgano consultivo del gobierno colombiano. Su campo de acción se compele a las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno de Colombia, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.

De igual forma, es de resaltar el hecho de que se puede demandar en cualquier momento, sin que exista un término específico que implique su caducidad. Así mismo, tiene relevancia por ser una acción pública cuya resolución tiene efectos de retroactividad en actos generales.

El segundo de los artículos habla sobre la Corte Constitucional de aquél país, a la cual se le ha conferido la facultad de guardar la integridad y supremacía de la Constitución, por lo cual, la nulidad a la que se refiere este artículo es aquélla relativa a cuestiones de inconstitucionalidad.

En estrecha relación con lo anterior, se aborda, en dicha norma, el tema del control de la legalidad de la actividad administrativa. El artículo 136 señala:

> *"Artículo 136. Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho*

[177] Artículo 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia.

(48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento".

Lo anterior, implica entonces que exista una figura de control de la Administración desde el momento en que ésta busca dar vida a algún acto propio de ella mediante las facultades que por ley le han sido conferidas. Esto supone que los actos deben ser acordes con la Constitución, tal y como sucede en México, y que los mismos pueden ser examinados de manera oficiosa sin necesidad de un recurso administrativo o a través de la instancia de lo contencioso administrativo.

El control inmediato de legalidad es definido por la Corte Constitucional de Colombia como *"el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo"*[178]. Tiene la peculiaridad de que, en cuanto es emanado el acto, el Gobierno Nacional[179] tiene que someterlo al control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la resolución que a éste recaiga tiene carácter de sentencia judicial.

Enseguida, el Código en cita se refiere a la nulidad, sobre la cual precisa que toda persona puede por sí o por medio de representante, solicitar la declaratoria de nulidad sobre un acto de carácter general[180]. La nulidad procede, de acuerdo con el artículo 137 del Código en referencia, contra actos que no estén debidamente fundados y motivados, así como si son emitidos por alguna autoridad que no tenga competencia para ello.

En el mismo artículo se señalan algunas excepciones para que la nulidad pueda demandarse respecto a actos de contenido particular que, como se ha

[178] CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Características / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Noción. Definición. Concepto. FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 212 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 215 / LEY 137 DE 1994 - ARTICULO 20 NOTA DE RELATORIA: Consultar sentencias de: 28 de enero de 2003, exp. 094901; 7 de octubre de 2003, exp. 047201; 16 de junio de 2009, exp. 00305-00 y 9 de diciembre de 2009, exp. 0732-00. Disponible en: http://190.24.134.67/documentos/boletines/100/AC/11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).pdf

[179] Tratándose sólo de actos a nivel nacional.

[180] Artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo de Colombia.

precisado, es aquél que produce efectos en la esfera jurídica individual. Estas excepciones versan sobre el restablecimiento de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero; cuando se trate de recuperar bienes de uso público; cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten el orden público, político, económico, social o ecológico y; cuando sea expresado en la ley.

En México, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo también hace referencia a los derechos subjetivos en el momento en que aborda el tema de las sentencias. Es en el artículo 50 donde se plasma: *"En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada"*[181].

De igual forma, el artículo 52 de dicha ley establece los efectos que la sentencia, dentro del procedimiento contencioso, puede tener. Entre ellos se encuentra la declaración de la nulidad de la resolución impugnada, lo que a su vez puede tener como consecuencia el reconocimiento de un derecho subjetivo y el cumplimiento de una obligación correlativa a éste[182]. Otro aspecto que puede conllevar la declaración de la nulidad es que, una vez reconocida una afectación a un derecho subjetivo, el ente público federal condenado debe pagar una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por sus servidores públicos[183].

Al hablar del restablecimiento de un derecho subjetivo, se trata de que sea reconocida una figura jurídica en particular y que se tomen las medidas adecuadas para su pleno restablecimiento o reparación[184]. Al respecto, el Maestro Néstor Sánchez señala que *"…estas situaciones* (acción de nulidad contra actos administrativos) *generan situaciones particulares, concretas o subjetivas. Además, por la necesidad de resolver judicialmente ciertos eventos de la vida*

[181] Artículo 50 párrafo quinto de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.
[182] Artículo 52 fracción V de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.
[183] Ocurre también con el juicio en línea, contemplado en el Artículo 58 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.
[184] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-426/02.

real, dichos actos crean, modifican o extinguen una relación jurídica específica y subjetiva. Lo anterior se debe a que una persona puede ejercer la acción de nulidad contra actos administrativos de índole particular y concreta"[185].

Es importante hacer la precisión de que las acciones de nulidad y de restablecimiento de un derecho no son iguales en cuanto a su procedimiento, pero ambas se basan en la nulidad de los actos administrativos, los cuales, crean efectos jurídicos que determinarán, entonces, la acción a ejercitar para hacerles frente si se considera que atentan contra un derecho.

Como lo señala Fajardo Velasquez, *"…se tiene que parte de la jurisprudencia administrativa de nuestro derecho doméstico* (Colombia) *para declarar la nulidad de actos administrativos ilegales de carácter particular y concreto requieren que éstos no sólo hayan vulnerado el ordenamiento jurídico superior o la norma en la que debían fundarse, sino además que hayan causado una lesión patrimonial o de cualquier otra índole a los intereses administrativos, para ser desterrados del mundo jurídico"*[186].

Se hace un énfasis en la acción de restablecimiento de un derecho porque *"respecto a la procedencia de la acción de nulidad contra actos administrativos de naturaleza general y abstracta, no ha habido ninguna resistencia epistemológica, doctrinaria ni pragmática"*[187], lo que, en otras palabras, significa que, cuando se implican cuestiones subjetivas -como en el caso de la demanda de nulidad con miras al restablecimiento de un derecho-, debe ser clara la pretensión del demandante, puesto que en numerosas ocasiones la procedencia de la acción no es clara.

En México, como en Colombia, el actor tiene la carga de la prueba para demostrar qué derecho considera que le fue violentado y la violación del mismo.

---

[185] Sánchez Baptista, Néstor Raúl, Los motivos y las finalidades de la acción de nulidad y de la acción de nulidad y restablecimiento de un derecho: El debate subsiste. *Revista Via Inveniendi et Iudicandi* [en línea]. Enero - Junio 2015, Vol. 10, no. 1 [fecha de consulta: 14 de abril de 2017]. Disponible en: http://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/viewFile/2448/2388 ISSN: 1909-0528.

[186] Fajardo Velasquez, John Milton. Acción de Lesividad. Actos administrativos ilegales de carácter particular y concreto que no son lesivos a la Administración. Tesis (Magister en Derecho). Bogotá, D.C. Colombia : Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2015, pp. 86.

[187] Op. Cit., Sánchez Baptista, nota 184, pp. 121 y 122.

En conclusión, en el derecho colombiano, la acción de nulidad y la nulidad y restablecimiento de un derecho subjetivo, se ejercen en interés y con el fin de defender el principio de legalidad, lo que constituye un propósito cuyo propósito sea general o particular[188], siendo que la declaratoria de nulidad de un acto administrativo estriba en un solo sentido que se equipara con lo que en México es la nulidad lisa y llana o nulidad absoluta. Esta es una diferencia importante en cuanto a la nulidad en estos dos países, puesto que en México existe, como ya se mencionó en capítulos anteriores, la nulidad a*bsoluta* y la nulidad *relativa.*

A pesar de lo anterior, en Colombia se presuponen dos tipos de efectos luego de la declaratoria de nulidad. De acuerdo con el autor Santofimio *"una primera corriente sostiene que la declaratoria de nulidad del acto administrativo produce efectos retroactivos a partir del momento en que el acto surgió a la vida jurídica"*[189], sin embargo, para el mismo autor, esta corriente de pensamiento resulta insostenible, puesto que, si se aplica tal cual, la consecuencia sería que todos los efectos jurídicos producidos por el acto en cuestión que se declarase nulo, dejarían de existir.

Debido a lo anterior, Santofimio señala que existe una segunda tesis que resulta más aceptable *"y que propende por la protección del ordenamiento jurídico y las situaciones individuales generadas a partir de un acto que ha sido declarado nulo, sostiene que los efectos de la nulidad tan sólo pueden ser hacia el futuro, esto es, a partir del momento en que la providencia respectiva queda en firme"*[190]. Dicho autor considera que este pensamiento es el que domina en la jurisprudencia colombiana.

En conclusión, existen similitudes entre México y Colombia en lo que respecta a la nulidad de los actos administrativos y sus efectos. La demanda puede hacerse por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es decir, es una actividad exclusiva del ámbito judicial, lo que se asimila con el caso mexicano. En ambos países, la nulidad viene a ser un pilar para sostener el

[188] Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-199/97, http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-199-97.htm
[189] SANTOFIMIO, Jaime Orlando, *"Acto administrativo. Procedimiento, eficacia y validez"*, p. 244.
[190] Ibidem.

principio de legalidad y el interés general frente a actos administrativos que sean ilegales.

4.2 Control judicial de la Administración en Estados Unidos de América

Un apartado de derecho comparado no estaría completo si no se aborda un sistema o una figura de una familia jurídica diversa a la que se estudia. En este caso, la figura que más se aproxima a la *nulidad* en la familia jurídica del *Common Law* es el *Judicial Review* instaurado en los Estados Unidos de América.

Previo a conocer más acerca de esta figura, es necesario precisar que en ese país existe una legislación de carácter federal que le da vida y regulación a la actividad de todas las agencias de gobierno federales[191], la cual se denomina *United States administrative law.* Esta norma engloba estatutos y disposiciones que permiten conocer los límites de la actividad del gobierno, sus facultades máximas y sus responsabilidades u obligaciones.

Es emitida por la *Office of Information and Regulatory Affairs*, la cual es una instancia gubernamental que supervisa las políticas gubernamentales de gran impacto y emite análisis técnicos de las regulaciones que están próximas a emitirse, es decir, realiza una revisión de los borradores de las normas que van a promulgarse.

Uno de los pilares de la *United States administrative act* es la *Administrative Procedure Act,* la cual es un estatuto que determina cómo las agencias administrativas del gobierno federal van a proponer y establecer regulaciones. Resalta el hecho de que este documento vela por la protección del interés de los ciudadanos mediante la garantía de control judicial respecto a los actos de cualquier agencia gubernamental, sea legislativa, ejecutiva e, incluso, judicial.

Los propósitos de este documento organizacional son cuatro: Transparencia, que implica que las agencias de gobierno mantengan en todo momento informada a la sociedad sobre su organización, procedimientos y reglas; Participación ciudadana, mediante el fomento de ella por parte de las agencias para que exista

[191] No todos los estados que conforman la república estadounidense tiene legislación sobre el tema, aunque existen varios modelos similares en algunos estados.

un involucramiento de la sociedad en el proceso de creación de normas; Parámetros específicos, que significa que sean definidos estándares respecto a la creación formal de normas y adjudicaciones; Control judicial, que se expresa a través de la determinación clara de sus alcances en lo que ve al accionar de la agencia.

Desde este documento, esencial para la vida jurídica y organizacional del gobierno estadounidense, se observa que existe la figura del control judicial, denominada *Judicial Review*, como un aspecto que es importante y de vital importancia para mantener el equilibrio entre los tres poderes en los que se ha fragmentado el mencionado estado norteamericano.

El *judicial review* es un procedimiento mediante el cual la actividad del poder ejecutivo –y en algunos casos del poder legislativo-, es sujeta a revisión por parte del poder judicial. Una corte tiene entonces facultades para invalidar leyes y decisiones que sean contrarias a alguna ley superior o la propia Constitución.

Esta figura se asimila en demasía con el control judicial que en México se ejerce sobre los actos administrativos a través del procedimiento contencioso administrativo.

A pesar de ello, existen excepciones en cuanto al alcance de la *supervisión judicial*, ya que numerosas agencias de gobierno estadounidense no se sujetan a lo dispuesto por la *Administrative Procedure Act*, tales como el Congreso mismo o las cortes federales, sin embargo, la gran mayoría de agencias sí se encuentran bajo los propósitos del acta.

Para la toma de decisiones, la administración federal se divide en dos: de adjudicación y de reglamentación[192]. La primera, está dividida a su vez en dos formas para su ejecución: formal e informal. La formal tiene qué ver con un procedimiento que es parecido a los juicios, donde se lleva a cabo una audiencia con testigos, versiones estenográficas y una decisión final. En virtud de que en la adjudicación formal sí existe un registro, entonces está sujeta al control judicial.

[192] En inglés: *adjudication* y *rulemaking,* respectivamente.

Por otra parte, la adjudicación informal no lleva a cabo este proceso, sino que se basa en negociaciones, inspecciones y conferencias para ello, lo que implica que no exista un registro de cómo es que se toma esa decisión. Esto ha generado que las cortes en Estados Unidos se hayan expresado de las regulaciones emitidas mediante este proceso como arbitrarias y caprichosas, un abuso de la discrecionalidad y no acordes a los demás ordenamientos legales. A pesar de que la constitución estadounidense no menciona este control judicial, ya era usado desde 1787 y fue en 1789 que el Congreso aprobó el *Judiciary Act,* que formalizo este poder de control de las cortes sobre los actos de gobierno[193]

Cabe mencionar que el control judicial de las regulaciones no es mero arbitrio de las cortes, éstas buscan determinar si la decisión de la agencia gubernamental bajo la revisión, realmente fue informada, sin embargo, en virtud de la división de poderes, se considera que el ideal es que las decisiones de las agencias se tomen mediante el proceso informal, que se asimila más al proceso legislativo que al proceso judicial que se basa en elementos de prueba. Es prudente inferir que debe existir un equilibrio en la toma de decisiones, pues los gobiernos deben justificar el porqué de una decisión. El principal reto debe ser que las decisiones y procesos se sujeten en todo momento a lo que determina su constitución.

Es así, que necesariamente debe analizarse el tema de la Corte Suprema en Estados Unidos, pues es el órgano del Estado que tiene el poder de interpretar y preservar la Constitución de la actuación de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

La supervisión judicial es considerada un componente primordial del constitucionalismo estadounidense y de la independencia del poder judicial en general, incluso por algunos doctrinarios se estima como el poder más grande que tiene la Corte Suprema de ese país[194]. Puede ser entendida desde dos dimensiones que, aunque separadas, son paralelas: *civil law* y *common law* y

[193] DUTTA, Himani. Judicial Review in India and USA: A Comparative Study. *Law Articles - India's Most Authentice Free legal Source Online* [en línea]. Novimebre 10, 2014 [fecha de consulta: 12 de julio de 2017]. Disponible en: http://www.legalservicesindia.com/article/article/judicial-review-in-india-and-usa-1734-1.html

[194] CAMP KEITH, Linda. The United States Supreme Court and Judicial Review of Congress, 1803-2001. *Judicature* [en línea]. Vol. 90, Enero – Febrero 2007, no. 4 [fecha de consulta: 12 de julio de 2017]. Disponible en: http://www.utdallas.edu/~lck016000/JudicatureUSSCT.pdf

además, puede ser observada desde dos perspectivas democráticas que tienen qué ver con la organización del gobierno siguiendo principios y doctrinas respecto a la supremacía de sus leyes y la separación de poderes.

La base histórica del control judicial estadounidense puede encontrarse en los escritos de Alexander Hamilton, uno de los idealistas de la constitución de 1789. Él escribió *"La interpretación de las leyes es el propósito y una peculiar providencia de las leyes. La Constitución es, de hecho, y debe ser resguardada, por los jueces como la ley fundamental que es. Es deber de ellos (los jueces), su interpretación y armonía con las leyes que el congreso apruebe"*, agregando que, si llegaba a existir un conflicto entre ambas, los jueces tendrían qué optar por la Constitución como ley suprema para prevalecer[195].

A la par de este antecedente, resalta el caso histórico de Marbury v. Madison de 1803 y su resolución, pues en ella se desarrolló el concepto del control judicial sobre las leyes creadas por las legislaturas, con el objetivo de preservar la supremacía constitucional, el equilibrio entre poderes y la protección a los derechos fundamentales de la población en general.

A pesar de lo anterior, no existe en la constitución estadounidense, un señalamiento expreso de la facultad de control judicial por parte de la Corte Suprema, sin embargo, su origen se debe a decisiones judiciales y a convenios celebrados a lo largo de la historia, como la *Judiciary Act* de 1789, referida en líneas anteriores y fue usado por primera vez en 1796 en el caso de Hilton v. Virginia[196]. A partir del histórico caso de Marbury v. Madison, la Corte Suprema ha venido usando esta facultad de manera continua, hoy en día cerca de 100 estatutos han sido declarados inconstitucionales[197], esto a pesar de la firmeza con que la Corte se ha negado a atender cuestiones de carácter político.

La estadística anterior hace un buen contraste con la labor que por su parte realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que de 1995 a 2015, ha

[195] DUTTA, Himani, Op. Cit. nota 192.
[196] Ibidem.
[197] Ibid.

declarado la inconstitucionalidad de 1440 asuntos[198], aunque se asimila al procedimiento de revisión estadounidense en el sentido de que, el control, se realiza hasta que se pide que se realice éste sobre una norma que se considera contraria a la constitución, lo que implica que no pueden actuar de manera oficiosa.

Otra similitud entre el control judicial que se realiza en Estados Unidos de América y en los Estados Unidos Mexicanos, es el hecho de que las resoluciones por parte de sus respectivas Cortes varían en sus sentidos dependiendo el sentido de la acción, es decir, puede ser declarada la inconstitucionalidad total de una norma, sólo parcialmente en cuyo caso la norma sigue aplicando excepto la parte o partes declaradas inconstitucionales o bien, simplemente no declararse por no haberse determinado ésta.

Por último, otra similitud entre las resoluciones de inconstitucionalidad hechas por las Cortes en cuestión, es que las mismas se realizan de manera colegiada y por decisión mayoritaria, no por un solo juez, lo que dota de objetividad a los fallos.

4.3 Nulidad del Acto Administrativo en Argentina y el control judicial de la Administración

Como ha quedado precisado a lo largo de este trabajo, la actuación de la Administración se realiza a través de actos o hechos que buscan la satisfacción del interés público, lo que implica que sus actividades produzcan efectos en los administrados y en el orden interno de la propia Administración.

El derecho en Argentina está basado en el sistema romano, germano y canónico, el cual tiene su base, al igual que en nuestro país, en una constitución que tiene supremacía respecto al resto de los ordenamientos jurídicos de esa nación, mismos que deben armonizar con ella. La forma de gobierno en la República Argentina es representativa, republicana y federal.

[198] Suprema Corte de Justicia de la Nación. Portal de estadística judicial @lex. http://www.internet2.scjn.gob.mx/alex/ [fecha de consulta: 18 de julio de 2017].

El derecho constitucional *"procura organizar al Estado a través de la ordenación de sus competencias supremas"*[199]. Esta afirmación trae a colación lo que Juan Carlos Cassagne refiere sobre el acto administrativo, pues de éste dice que *"su elaboración y desarrollo ha tenido en cuenta no sólo el interés público que el Estado persigue al extender los efectos de su accionar al ámbito externo sino también y en una medida importante, las garantías debidas al administrado que surgen del sometimiento de la Administración Pública a determinados principios y reglas jurídicas que, en tanto justas y razonables, poseen legitimidad"*[200], es decir, el acto administrativo, además de buscar lograr el bien colectivo, también debe buscar en todo momento la protección y garantía de derechos que han sido plasmados en la Constitución.

Es precisamente esa norma fundamental[201] la que, en su artículo 31 hace referencia a lo señalado en el párrafo anterior, pues señala lo siguiente:

> *"Artículo 31- Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o Constituciones provinciales, salvo para la Provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del pacto del 11 de noviembre de 1859"*[202].

Lo anterior, permite afirmar que el control constitucional en Argentina existe y es entendido como *"el conjunto de mecanismos o procedimientos mediante los cuales se comparan normas o actos de gobierno estatales o de particulares con la constitución suprema para constatar si están o no de acuerdo con ella, y para conseguir una decisión sobre el punto que surta determinados efectos a través de los cuales se mantenga o resguarde la supremacía de la misma constitución"*[203].

---

[199] GARCÍA PELAYO, Manuel, citado en CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo Tomo I*, 7ª Ed., Buenos Aires : LexisNexis Abeledo-Perrot, 1998. 493 pp. ISBN: 950-20-1139-2.
[200] CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo Tomo I*, p. 46.
[201] Es importante mencionarse que la fuente de la Constitución de la Nación Argentina es la Constitución de los Estados Unidos de América, de acuerdo con Juan Carlos Cassagne en su obra *Derecho Administrativo*.
[202] Artículo 31 de la Constitución de la Nación Argentina.
[203] BIDART Campos, Germán y Carnota Walter, citados por Herrera, Rocío Mariel en *La Inconstitucionalidad en el Régimen Federal*. Universidad de Buenos Aires. Ponencia disponible en: http://www.derecho.uba.ar/graduados/ponencias/herrerarocio.pdf

En consecuencia, deben analizarse cuáles son estos mecanismos o procedimientos para que pueda ejercerse ese control constitucional. Como ocurre en México, en Argentina también se cuenta con el amparo como medio para hacer frente a un acto que se considera que contraria lo establecido en la Constitución, sin embargo, existe otro medio que vale la pena ser analizado con mayor detenimiento, pues se asimila al control judicial que se realiza en sede administrativa en nuestro país. Este medio es la *acción declarativa de certeza.*

La acción declarativa de certeza está prevista en el artículo 43 de la Constitución de la Nación Argentina, el cual a la letra establece:

> *Artículo 43- Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.*
>
> *Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.*
>
> *Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística.*
>
> *Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de habeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato aun durante la vigencia del estado de sitio.*

La distinción entre un amparo y una acción declarativa de certeza, surge en cuanto a que ésta última es una acción sumarísima –aunque también se puede tramitar por la vía ordinaria- en la que se busca tener conocimiento respecto a una cuestión que genera incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica concreta. Para que sea procedente esta acción, debe existir un interés jurídico por quien la tramita, es decir, que pueda existir una lesión o daño por esta falta de certeza y debe ser esa la única vía para dar solución a la controversia[204].

Analizado lo anterior, se tiene que en Argentina existe un control judicial de la Administración Pública, cabiendo la aclaración de que este control se realiza por tribunales judiciales, no por tribunales administrativos[205], como sí ocurre en México, así lo afirma Tomás Hutchinson, quien señala: *"el control jurisdiccional de la Administración se realiza exclusivamente en una causa o controversia determinada sometida —en el caso argentino— a un órgano judicial, y en el marco de un proceso administrativo"*[206].

En Argentina, la decisión administrativa tiene control judicial en base a un sistema de *unidad de jurisdicción*, a pesar de la existencia de organismos administrativos a los que alguna ley les haya facultado para resolver ciertas controversias entre partes aplicando el derecho, sin que esto implique que se trata de cuestiones jurisidiccionales[207].

La Corte Suprema de Justicia de Argentina, en la resolución del caso Fernández Arias, Elena y otros c./Poggio, José de 1960, reconoció la existencia y la constitucionalidad de diversos organismos administrativos dotados de facultades *cuasijurisdiccionales*, y sostuvo que, no obstante, *"...la actividad de*

[204] Corte Suprema de Justicia de Argentina. ACCIÓN MERAMENTE DECLARATIVA DE CERTEZA. SIMILITUDES Y DISTINGO CON EL AMPARO (LEY 16.986).PROCEDENCIA.REQUISITOS. EXISTENCIA DE UN CASO".NO REQUIERE EXISTENCIA DE DAÑO CONSUMADO.CARÁCTER SUBSIDIARIO.ACCESO A LA JUSTICIA.SUPUESTO DE DUDA.APLICACIÓN DEL PRINCIPIO "PRO ACCIONE".DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONMALIDAD DE LOS ARTS. 1 Y 2 DE LA LEY 25.346, MODIF. POR EL ART. 9 DE LA LEY 25.413.TRÁMITE PROCESAL PREVISTO EN EL ART. 322 Y CCDTS. DEL CPCNN. PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN Rtro.S.I T.91 f*161/163.

[205] HUTCHINSON, Tomás, El sistema argentino de control judicial de la Administración, *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales* [en línea]. Año 7, 2009 – 2010, no. 40 [fecha de consulta: 21 de julio de 2017]. Disponible en: http://hdl.handle.net/10915/19861

[206] Ibidem.

[207] Llamados *organismos cuasijurisdiccionales* por Tomás Hutchinson en la obra citada.

tales órganos se encuentra sometida a limitaciones de jerarquía constitucional, que desde luego, no es lícito trasgredir... Que entre esas limitaciones preestablecidas, figura, ante todo, la que obliga a que el pronunciamiento jurisdiccional emanado de órganos administrativos quede sujeto a control judicial suficiente..."[208].

Lo anterior se asimila mucho al caso mexicano, pues las resoluciones hechas por las autoridades administrativas o judiciales administrativas en torno a una controversia, están sujetas al control jurisdiccional si así se requiere.

Además de ser de carácter judicialista, el sistema argentino de control judicial de la Administración es en el orden nacional limitadamente especializado, puesto que tiene lugar, dentro de la justicia federal, a través de tribunales judiciales específicos en la capital federal: el fuero Contencioso Administrativo federal, que comprende una Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal y Juzgados Nacionales de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal. En el resto del país, la Justicia federal carece de tribunales específicos de la materia, interviniendo jueces de competencia universal –mientras que no sean de índole penal-[209].

Esto viene entonces a determinar que el sistema argentino de control judicial de la Administración posee una ambivalencia y distinción en cuanto a sus alcances a nivel nacional y a nivel local, recordando que existe un gobierno nacional y gobiernos provinciales. En algunas provincias de argentina, las cuestiones contenciosas administrativas son resueltas por su máximo tribunal provincial[210], mientras que en otras, las propias leyes remiten los asuntos a tribunales ordinarios y en otras a especializados.

Este control judicial argentino es relativamente reciente, pues, por dar un ejemplo, no fue sino hasta 2003 cuando la Provincia de Buenos Aires inauguró la instancia de lo contencioso administrativo, con jueces especializados que operan

[208] HUTCHINSON, Tomás, Op. Cit., nota 204, p. 175.
[209] Ibidem, p. 176.
[210] Por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia en Córdoba, Argentina.

en cada uno de los departamentos judiciales con los que cuenta la citada provincia.

En conclusión, existen similitudes entre el control judicial que se ejercer en Argentina y en nuestro país, pues respetándose la forma de gobierno republicana y la soberanía de los estados –o provincias- que forman parte de cada cual nación, dentro del ámbito de sus competencias pueden atender y resolver las cuestiones administrativas contenciosas que les sean planteadas y, en caso de que la resolución sea controvertida, se puede acudir a una instancia superior de ámbito nacional.

Ahora bien, en lo que respecta a las nulidades, el Código Civil de la República Argentina establece que existe la nulidad absoluta y la nulidad relativa. Sobre la nulidad de los actos, dicha norma específica lo siguiente:

> *Art.1041.- Son nulos los acto jurídico otorgados por personas absolutamente incapaces por su dependencia de una representación necesaria.*
>
> *Art.1042.- Son también nulos los actos jurídicos otorgados por personas relativamente incapaces en cuanto al acto, o que dependiesen de la autorización del juez, o de un representante necesario.*
>
> *Art.1043.- Son igualmente nulos los actos otorgados por personas, a quienes por este Código se prohíbe el ejercicio del acto de que se tratare.*
>
> *Art.1044.- Son nulos los actos jurídicos en que los agentes hubiesen procedido con simulación o fraude presumido por la ley, o cuando fuese prohibido el objeto principal del acto, o cuando no tuviese la forma exclusivamente ordenada por la ley, o cuando dependiese para su validez de la forma instrumental, y fuesen nulos los respectivos instrumentos*[211]*.*

Tenemos entonces que para que un acto administrativo sea válido, éste debe emanar de una autoridad que posea de facultades para realizarlo y que exista, además, licitud en el objeto del mismo y los instrumentos empleados para su existencia.

[211] Artículos 1041 al 1044 del Código Civil de la República Argentina.

En cuanto al carácter de la nulidad, es decir, si es absoluta o relativa, la citada ley establece lo siguiente:

Art.1047.- La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aun sin petición de parte, cuando aparece manifiesta en el acto. Puede alegarse por todos los que tengan interés en hacerlo, excepto el que ha ejecutado el acto, sabiendo o debiendo saber el vicio que lo invalidaba. Puede también pedirse su declaración por el ministerio público, en el interés de la moral o de la ley. La nulidad absoluta no es susceptible de confirmación.

Art.1048.- La nulidad relativa no puede ser declarada por el juez sino a pedimento de parte, ni puede pedirse su declaración por el ministerio público en el sólo interés de la ley, ni puede alegarse sino por aquéllos en cuyo beneficio la han establecido las leyes[212]*.*

Lo anterior, permite identificar que la nulidad absoluta o relativa depende de la gravedad del vicio o defecto del acto administrativo. Mientras que los efectos de la declaración de nulidad quedan precisados en el numeral 1050 de dicho ordenamiento, el cual establece:

Art.1050.- La nulidad pronunciada por los jueces vuelve las cosas al mismo o igual estado en que se hallaban antes del acto anulado.

Así pues, encontramos que la nulidad trae consigo consecuencias retroactivas, sin que esto pueda implicar que se afecten los derechos de un tercero, lo que lleva a analizar el procedimiento administrativo de aquel país, el cual está regulado por la Ley número 19.549.

El procedimiento administrativo constituye una etapa fundamental en el proceso de formación de la voluntad administrativa tanto en la etapa de formación de la voluntad administrativa (procedimiento constitutivo) como en su faz impugnatoria (procedimiento recursivo); es, al mismo tiempo, una garantía jurídica y un instrumento de eficacia. Garantía jurídica para el interesado (predico la superación del vocablo “administrado” ya que este término implica por sí mismo una idea de sujeción o pasividad), a fin de que las decisiones de la Administración

[212] Artículos 1047 y 1048 del Código Civil de la República Argentina.

Pública sean la consecuencia de un proceso de gestación limitado por el Derecho. Al mismo tiempo, es un instrumento de eficacia en orden a que esas decisiones estén encaminadas y guiadas por el principio de legalidad al cual deben sujetarse todas las instituciones del Estado y, obviamente, la Administración Pública como organización gestora del interés público[213].

La Ley del Procedimiento Administrativo de Argentina establece las normas administrativas de procedimiento que se utilizarán en relación con la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos[214], con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad.

4.4 Control judicial de la actividad administrativa en India

Un capítulo destinado a comparar figuras jurídicas no estaría completo si no se analizan no sólo sistemas sino familias jurídicas entre sí. En este apartado se estudiará el control judicial que se ejerce en la India, debido a que este país forma parte de una familia jurídica que es similar al common law pero que tiene aspectos que marcan clara diferencia entre ese derecho y el que rige la vida de ese país.

No debe confundirse que la India necesariamente está relacionada con el derecho hindú. Si bien es cierto que el derecho hindú fue en épocas pasadas el derecho que imperaba en toda la India, también lo es que éste se fue acotando y en la actualidad su ámbito de aplicación se limita sólo a personas de la comunidad hindú[215].

Al respecto, René David y Camille Jauffret-Spinosi, refieren *"Paralelamente a este retroceso se desarrolló un derecho, conforme al modelo inglés, al que se le denomina derecho indio. Este nuevo derecho, es el nuevo derecho común de la*

[213] MAIORANO, Jorge Luis, El procedimiento administrativo y la defensa de los intereses colectivos. Home Page [fecha de consulta: 21 de julio de 2017]. Disponible en: http://www.jorgeluismaiorano.com/index.php?option=com_content&view=article&id=867

[214] Forma de descentralización administrativa.

[215] DAVID, René y Camille Jauffret-Spinosi, *Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos* [en línea]. 11ª Ed., México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010 [fecha de consulta: 23 de julio de 2017]. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2792-los-grandes-sistemas-juridicos-contemporaneos-1a-reimp-de-la-11a-ed ISBN: 9786072002517.

India, que rige todos los ámbitos del derecho con excepción del derecho de personas, que vería de una comunidad religiosa a otra, y de una tribu a otra"[216].

Uno de estos aspectos es, precisamente, el control judicial sobre la actividad de la Administración en India. Aunque éste no se encuentra determinado de manera expresa en la constitución de aquél país, de la interpretación de varios artículos de la Constitución de la India se desprende que se le ha conferido ese poder a la Corte Suprema[217].

Asuntos donde se presuma violación a derechos fundamentales, actos de autoridad fuera de las facultades de ésta o que se considere que alguna ley o acción de gobierno va en contra de lo que establece la Constitución, son los casos que llegan a estudio y resolución por parte de la Corte Suprema.

En la India existe también lo que se ya se abordó previamente en este capítulo y que es el fundamento legal para la vida de las instituciones administrativas de algunos países: el *Administrative Law*. De acuerdo con Bhavsar Dhruvraj, investigador de la R N Patel Ipcowala School of Law & Justice, *"Administrative law is a body of law that governs the administrative agencies like rule making, adjudication and enforcement of law in the goverment"*[218], lo que significa que esta norma versa sobre las facultades que tienen las agencias de gobierno, sus alcances y límites en su actividad, así como su organización y deberes.

Como en cualquier Estado Constitucional, las normas que a partir de la Constitución emanen, tienen que armonizar, necesariamente, con ésta, y el *Administrative law* de la India no es la excepción. Para explicar mejor lo anterior, dentro del contexto de análisis del control judicial en India, el autor en cita habla sobre dos teorías que buscan determinar el equilibrio existente entre la Administración y la vigilancia sobre ella.

---

[216] Ibidem, p. 371.
[217] DUTTA, Himani, Op. Cit. nota 192.
[218] DHRUVRAJ, Bhavsar, *Administrative Law in India.* Sardar Patel University, Vallabh Vidyanagar, India, Home Page [fecha de consulta: 23 de julio de 2017]. Disponible en: http://www.academia.edu/5498367/Administrative_Law_in_India

Por un lado, explica, se encuentra la *Red Light Theory*, la cual se refiere al control judicial como un poder otorgado que en su momento podría ser mal utilizado. El enfoque de esta teoría es indirecto, externo y con miedo a la acción arbitraria de las autoridades. En contraparte, se encuentra la *Green Light Theory*, que se enfoca en afirmar que la acción directa e interna significa control total, es decir, mientras en la teoría *Red Light* existe un poder dado pero vigilado, en la *Green Light Theory* permite la intervención del Estado en un sinnúmero de asuntos que permitan conseguir el bien común y garantizar los derechos de los ciudadanos[219].

Lo anterior permite que se dimensione el equilibrio que debe prevalecer entre ambas teorías, tal y como en nuestro país ocurre, donde, por un lado, se ha dotado al Estado de potestades discrecionales y arbitrio, sin embargo, no son absolutas sino limitadas dentro de los parámetros que la propia ley establece, por lo que, por otro lado, toda acción de la Administración o norma, se encuentra sujeta al control judicial. Esto es así porque, como lo refiere el doctrinario en mención, *"According to Roman law certain basic legal principles were required by nature, or so obvious that they should be applied universally without needing to be enacted into law by a legislator. This was a seedbed for the growth of natural justice"*[220], lo que implica que el Estado debe seguir cierta conducta en todo momento esperada de acuerdo a su fin último y primordial que es procurar el orden y el bien común en la sociedad, es decir, una actuación que por naturaleza le corresponde.

En la India la actividad de la Administración debe basarse en órdenes que sigan una política definida y no tiene la obligación de adoptar estándares definidos judicialmente sobre asuntos análogos. Así mismo, no está obligada a demostrar sus procedimientos, a dar razones del porqué de sus actos, a menos que la ley así le obligue, lo que contrasta con la obligación en México que tiene toda autoridad pública de fundar y motivar debidamente sus actos. Además y como se ha mencionado en el párrafo anterior, la Administración en la India puede actuar

[219] Ibidem, p. 8.
[220] Ibid., p. 10.

de manera discrecional y amplia siempre y cuando esos actos no contravengan la ley, delegando funciones de ser así necesario.

En la India, el control judicial sigue dos estándares: Legitimar la acción gubernamental y proteger la acción de la Constitución y, como ocurre en México, el control judicial impera sobre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El control judicial puede ser ejercido por las autoridades, desde luego, judiciales, pero además, por autoridades *Quasi Judiciary*, de acuerdo a Dhruvraj.

Como es lógico, el control de la Administración en sede judicial se realiza en India por ese poder federal, el cual se encarga de la interpretación de las normas, imposición de penas por crímenes y vigilar la labor de los otros dos poderes. El otro control, como también sucede en México, es el que realiza el propio poder Ejecutivo, el cual, en ocasiones, hace funciones *casi* legislativas o *casi* judiciales. Un ejemplo de lo anterior lo tenemos en Michoacán con el Tribunal de Justicia Administrativa o bien, cuando el superior jerárquico de alguna autoridad administrativa reconoce la nulidad o declara la anulabilidad de un acto cuando no reúne los requisitos de validez que el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, mientras que en la India, opera la revocación y la cancelación.

En la india, existen cinco *escritos* o acciones predeterminadas para el control judicial. El *habeas corpus writ,* el cual fue instaurado para asegurar la libertad de una persona que haya sido detenida ilegalmente. La obligación de la autoridad aprehensora es presentar al detenido para que la Corte valore y califique la detención de legal o no.

El *Mandamus writ*, que significa, literalmente, ordenar a la autoridad que cumpla con su deber público. Enseguida, tenemos el *Quo Warranto*, escrito que se usa contra un *intruso* o *usurpador* de alguna función que le corresponda a otra autoridad, es decir, que una autoridad pública actúe fuera de las facultades que la ley le confiere.

Prohibition, es otra extraordinaria prerrogativa de prevención, la cual tiene estrecha relación con el escrito mencionado en el párrafo inmediato anterior, la

cual busca impedir que las autoridades judiciales, legisladoras y administrativas se excedan de sus jurisdicciones de actuación.

Por último, *Certiorari*, el cual trata de lo que en México se conoce como el Principio de Definitividad. Busca generar que se agote la instancia de una Corte jerárquicamente inferior, antes de acudir a una instancia mayor, quedando a salvo que posteriormente esta decisión de una Corte inferior sea nulificada, corregida o aumentada por una Corte superior[221].

Una vez analizado todo el contexto de acción de la Administración y el control judicial al que está sujeta, se puede afirmar que, a pesar de que México y la India se encuentran situados en latitudes y familias jurídicas diferentes, las similitudes entre un sistema y otro son innegables, lo que obedece a la noción de universalidad de los derechos fundamentales de las personas y el límite a la acción del Estado.

[221] BHUSHAN, Manoj, *Judicial Review of Administrative Actions in India,* Law Articles - India's Most Authentice Free legal Source Online [en línea]. Novimebre 10, 2014 [fecha de consulta: 24 de julio de 2017]. Disponible en: http://www.legalservicesindia.com/article/article/judicial-review-of-administrative-actions-in-india-1581-1.html

CAPÍTULO QUINTO

"Nulidad del Acto Administrativo por Inconstitucionalidad y el control judicial administrativo en el Estado de Michoacán"

5.1 La actividad de la Administración Estatal en Michoacán

En Michoacán, como en cualquier otra entidad federativa y en numerosas naciones, la vida jurídica emana y está regida, en primer término, por la Constitución. A lo largo de su historia, *"Michoacán ha estado sujeto jurídicamente a otros documentos constitutivos"*[222], además de lo que fueron la Constitución Política de la Monarquía Española, el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, el Acta de Reformas de 1847, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 y, por supuesto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Está entidad federativa ha producido tres constituciones, siendo ésta la Constitución Política del Estado Libre Federado de Michoacán del 19 de julio de 1825; la Constitución Política del Estado de Michoacán del 1 de febrero de 1858 y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo del 5 de febrero de 1918[223], siendo ésta última la que actualmente tiene vigencia y que da reconocimiento a los Derechos Humanos de toda persona, así como dota organización a los tres poderes de la entidad, entre ellos, el poder ejecutivo.

El quehacer gubernamental del Poder Ejecutivo del Estado se lleva a cabo a través de las dependencias que integran la Administración Pública Estatal Centralizada, las cuales deben de actuar, como ya se ha referido anteriormente en esta investigación, bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad,

---

[222] HERRERA Peña, José, "*Michoacán, Historia de las instituciones jurídicas"* [en línea]. 1ª Ed., México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010 [fecha de consulta: 25 de julio de 2017]. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3147-michoacan-historia-de-las-instituciones-juridicas ISBN: 9786070212079.

[223] Ibidem, p. 225.

imparcialidad, eficiencia, institucionalidad, transversalidad, gobernanza, transparencia, rendición de cuentas, sustentabilidad e igualdad sustantiva. Bajo estos principios y valores, el Estado debe buscar una mejora continua en el funcionamiento de sus instituciones, garantizar que las acciones del gobierno y los servidores públicos se encuentren orientados al correcto uso de los recursos públicos y a la adecuada toma de decisiones dentro del estado de derecho, generando certeza sobre su actuar.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, actualmente, el porcentaje de satisfacción con los servicios provistos por las autoridades públicas en Michoacán, hasta 2015, es de un 30.8%, sólo por encima de entidades con significativos problemas sociales, económicos, políticos, culturales y jurídicos como el Estado de México, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Tabasco[224].

De esa misma fuente, se obtiene el dato de que un 95.8% de las personas que acudieron a realizar un trámite en la Administración Pública de Michoacán, encontraron barreras para llevarlo a cabo, siendo, lastimosamente, el mayor índice en el rubro a nivel nacional, lo que se suma al 64.1% de personas que refirieron haber enfrentado algún problema durante la realización de algún trámite[225].

Las estadísticas ofrecidas a través del portal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, arrojan que en promedio existe medianía en cuanto a los niveles de satisfacción de la sociedad michoacana respecto a la labor de la Administración Pública entendida como el Gobierno del Estado, es decir, el Poder Ejecutivo. Tales niveles se enfocan en aspectos fundamentales de la vida individual y social, como la vivienda y urbanización, salud, educación, trabajo, ciencia y tecnología, medio ambiente, cultura y deporte, seguridad y justicia.

Estos indicadores, consecuentemente, reflejan la magnitud, estructura, distribución, comportamiento e interrelaciones de universos y fenómenos de

[224] El porcentaje se calcula dividiendo a las opiniones con alto nivel de satisfacción provistos por la entidad federativa entre el total de opiniones emitidas sobre servicios estatales multiplicada por cien.
[225] Instituto Nacional de Estadística y Geografía [fecha de consulta: 25 de julio de 2017]. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=16

interés general, lo que implica, entonces, que las autoridades públicas gubernamentales a nivel estado no están actuando de manera que los individuos de la sociedad se sientan que puedan desarrollar una vida en el plano personal y colectivo, algo que es sumamente grave si se toma en cuenta que esa es precisamente la obligación del Estado, sentar las bases y propiciar el bien común y bienestar de cada una de las personas.

El diagnóstico sobre contexto estatal no es alentador y ante las obligaciones inherentes a la protección, garantía, respeto y promoción de los Derechos Humanos por parte de las autoridades públicas en el ámbito de sus competencias, además de estarse violentando lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos tratados, pactos y convenios internacionales, también se está contraviniendo lo plasmado en la carta fundamental local, puesto que en su artículo 1°[226] señala lo siguiente:

> *"Artículo 1º.- En el Estado de Michoacán de Ocampo todas las personas gozarán de los derechos humanos que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Federal señala, así como de los demás derechos establecidos en esta Constitución y en las leyes que de ambas emanen.*
>
> *Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Federal, con los tratados internacionales de la materia y esta Constitución, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*
>
> *Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*
>
> *Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la*

[226] Reformado el 16 de marzo de 2012.

religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

De la simple lectura de este numeral se encuentra una clara remisión a la Constitución federal y a los tratados internacionales de los que México es parte en lo que respecta al reconocimiento de Derechos Humanos. Algo similar ocurre con la obligación establecida en el Artículo 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, el cual focaliza a las autoridades de la Administración Pública Estatal para el cumplimiento de ésta en estricto acato a las normas supremas señaladas en líneas anteriores.

Teniendo entonces que la actuación de la Administración se ha visto, por acción u omisión, inmersa en controversias frente a los particulares, debe ser garantizado el derecho humano de éstos para acceder a la justicia. Ese es el fin del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo: la impartición de justicia de manera completa, pronta e imparcial conforme a la garantía de seguridad jurídica, lo cual permitirá, además, que las propias autoridades gubernamentales se conduzcan con estricto apego a la legalidad.

5.2 El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo

La actividad judicial administrativa tiene, en realidad, una historia reciente en nuestro país. La Justicia Administrativa en México, en su trayectoria por el tiempo, ha llegado a representar indudablemente, uno de los pilares fundamentales en que se sustenta el Estado de Derecho, integrada a lo que debe ser, un extenso mundo de garantías jurídicas para los gobernados, frente a los excesos del poder de la Administración Pública.

En México, en el siglo XIX, hubo intentos de establecer órganos Contencioso Administrativos con la Ley de Lares, y por una Ley expedida por Maximiliano de Habsburgo, pero su aplicación fue efímera, transcurrieron años hasta que en 1936 se promulga la Ley de Justicia Fiscal, y el 1° de enero de 1937 empieza a funcionar el llamado entonces Tribunal Fiscal de la Federación, para conocer de la materia contenciosa fiscal, al paso del tiempo ha cambiado este organismo,

para ser hoy el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, habiéndole dado competencia no sólo para asuntos fiscales, sino también en controversias en materia administrativa. En 1946, se reforma la Constitución y se le dio legalidad constitucional a este Tribunal[227].

Fue a partir del 15 de enero de 1988 cuando entró en vigencia lo establecido en la letra H de la fracción XXIX del artículo 73 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que delegó la facultad al poder legislativo federal para instaurar un tribunal de lo contencioso administrativo *"cuya competencia consistirá en dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares"*[228].

La intención del legislador con crear este tribunal, si bien no dotado de autonomía constitucional, fue que se contara con suficiente independencia para resolver las cuestiones que se le plantearan, determinaciones cuya naturaleza sí reviste de una autonomía plena respecto a los tres poderes de la Unión.

Además de lo anterior, señala quien en su momento fuera Magistrado del entonces Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, Omar García Huante, la competencial tribunal era abierta entre controversias de carácter fiscal o administrativa, que se presentasen entre la administración pública federal y los particulares; y, específica, por lo que hace a la facultad que el Constituyente Permanente le otorgó para imponer sanciones a los servidores públicos en un marco de responsabilidades administrativas.

No fue sino a finales del año 2000 cuando el Congreso de la Unión aprobó las reformas en materias trascendentales para el Tribunal, como son: en primer lugar el cambio de nombre de la Ley Orgánica y del nombre de la Institución, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que a través de los casi 65 años de existencia se le ha ido asignado,

---

[227] Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, sesión 112 del 5 de junio de 2007. Versión estenográfica. Consideraciones. Disponible en: http://www.tjamich.org/tribunal-de-justicia/antecedentes/

[228] GARCÍA Huante, Omar, *"Algunas reflexiones acerca del papel que desempeña el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el ordenamiento jurídico mexicano"*, Senado de la República. [fecha de consulta: 25 de julio de 2017]. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/hacienda/docs/Magistrado_TFJFA/OGH_Ensayo.pdf

así como la que adicionalmente el propio Decreto de reformas le otorga señalando competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo se le proporcionan facultades al Pleno para determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales.

En el año 2000, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Fiscal de la Federación, sufrieron una serie de reformas que vinieron a revolucionar la justicia administrativa en nuestro país. En cuanto al primer ordenamiento citado, se reformó la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y además se volvió a reformar la fracción XIII del artículo 11 de esa ley, con el fin de establecer la competencia, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedimental; asimismo se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materia que son de la competencia de dicho tribunal. Además se facultó a la Sala Superior para determinar la jurisdicción territorial de las salas regionales, así como su número y sede; y, por último, se modificó la competencia territorial de las salas regionales, en cuanto que ahora serán competentes para conocer del juicio, aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada.

En cuanto a las reformas del Código Fiscal de la Federación, entre otras tenemos las siguientes: a) se cambia el nombre de "Procedimiento Contencioso Administrativo" por el de "Juicio Contencioso Administrativo"; b) que el actor debe señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la sala

regional, y de no hacerlo las notificaciones se le harán por lista; c) se establece como facultad de las salas, y a petición de parte, el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado; d) se establece la posibilidad de señalar domicilio electrónico para recibir notificaciones; e) se establece que en la sentencia se podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo, cuando previamente se pruebe su existencia, y condenar al cumplimiento de una obligación, además anular la resolución impugnada; g) se le otorga al pleno de la Sala Superior la facultad para establecer jurisprudencia por contradicción de tesis.

El proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tiene su base en el actual procedimiento previsto en el título VI del Código Fiscal de la Federación, al cual se le hicieron las adecuaciones que se estimaron pertinentes para establecer un nuevo procedimiento, que sea "ágil, seguro y transparente"[229].

En esta entidad federativa, fue hasta el año 2006 cuando fue publicado, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, el decreto de 2005 mediante el cual se reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, creando el Tribunal de Justicia Administrativa como órgano autónomo, independiente en sus resoluciones y de jurisdicción plena en materia administrativa[230], sin embargo, no fue sino hasta el 2 de enero de 2008 cuando quedó formal y materialmente instalado el citado Tribunal.

La vida del Tribunal de Justicia Administrativa obedece a la necesidad de que la población en Michoacán cuente con instrumentos idóneos para proteger el ejercicio de sus intereses legítimos de la acción de la Administración, cuyo concepto ha quedado clarificado dentro de este trabajo, en las controversias relativas a la materia fiscal y, por supuesto, administrativa.

---

[229] Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 25 de julio de 2017. Disponible en: http://www.tfja.mx/index.php/el-tribunal/quienes-somos/historia

[230] Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, 25 de julio de 2017. Disponible en: http://www.tjamich.org/tribunal-de-justicia/antecedentes/

Por tanto, era necesaria la creación de un órgano jurisdiccional que atendiera y resolviera este tipo de asuntos, acercando la justicia administrativa a toda la población. La finalidad del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán tiene entonces una ambivalencia: por un lado, busca proteger el interés legítimo de los administrados que consideran ser víctimas de un acto lesivo por parte de alguna autoridad administrativa y, por otro, que la Administración se perfeccione y profesionalice en su actuación para que ésta se rija y se conduzca conforme al principio de legalidad.

El artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, establece lo siguiente:

"Artículo 95.- El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, será órgano autónomo, independiente en sus resoluciones y de jurisdicción plena en materia administrativa con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Se integrará por cinco magistrados, de entre los cuales uno será su Presidente electo por sus pares, en los términos que disponga la ley.

Tendrá competencia para dirimir y resolver, las controversias que se susciten por actos u omisiones de naturaleza administrativa o fiscal entre el Poder Ejecutivo, los ayuntamientos, los organismos autónomos, las entidades u organismos descentralizados o desconcentrados, estatales o municipales y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o al patrimonio de los entes públicos; así como imponer sanciones a servidores públicos y particulares que incumplan gravemente en resoluciones del organismo garante en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Para ser Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa, se deberán satisfacer los mismos requisitos que señala esta Constitución para ser designado Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. El Poder Legislativo elegirá a los magistrados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del

Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, mediante convocatoria pública. Los magistrados tendrán un periodo constitucional de cinco años en el ejercicio del cargo y podrán ser reelectos hasta en dos ocasiones. Al término de su periodo cesaran en sus funciones.

El Congreso del Estado conocerá de las quejas en contra de los magistrados, podrá privarlos de su encargo, por las mismas causas que señala el artículo 77 de esta Constitución y determinará su retiro forzoso de conformidad con el artículo 78 de esta Constitución".

De la lectura de este artículo, se tiene que la Constitución estatal, en su artículo 95, otorga facultades al Congreso del Estado para expedir leyes que instituyan el Tribunal de Justicia Administrativa como un órgano independiente en sus resoluciones y de jurisdicción plena en materia administrativa con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

Consecuentemente, el Tribunal de Justicia Administrativa es un órgano autónomo independiente, dotado de plena jurisdicción y de imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones y tiene por objeto regular los actos y procedimientos administrativos entre los particulares y las dependencias, entidades y organismo públicos desconcentrados del Poder Ejecutivo, la Auditoria Superior de Michoacán, los Organismos Públicos Autónomos, los Ayuntamientos, Entidades u Organismos descentralizados de la administración pública municipal.

Se exceptúan del ámbito de competencia señalado en el párrafo anterior, los actos y procedimientos administrativos relativos a la materia de carácter financiero, a la actuación del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales relacionadas con la averiguación y persecución del delito; la ejecución de las sanciones penales, seguridad pública, electoral, participación ciudadana en los casos previstos por la ley, de la Universidad Michoacana y descentralizados de la educación superior, del Tribunal de Conciliación y Arbitraje y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en cuanto a las funciones constitucionales que realiza.

De conformidad con lo previsto en los artículos 157, 158 y 159 del Código de Justicia Administrativa, así como en los numerales 12 y 15 del Reglamento

Interior del Tribunal, la función jurisdiccional de la Sala Colegiada, comprende de manera fundamental el dictar sentencia y resoluciones en los juicios y recursos promovidos, que le son sometidos a consideración de los Magistrados instructores; las recusaciones, excusas e impedimentos de ellos; el establecimiento de medidas cautelares; la aprobación de los acuerdos necesarios para el despacho de los asuntos; y, la aplicación de los medios de apremio que, en su caso, procedan[231].

Vale la pena señalar que a *"nivel local, el Honorable Congreso del Estado reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reforma publicada el 13 de noviembre de 2015 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, estableciendo que corresponderá al Tribunal de Justicia Administrativa la facultad de imponer sanciones a los servidores públicos estatales, municipales y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los 11 responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal"*[232].

Durante los años 2015 y 2016, en Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo se han emitido un total de 2,786 sentencias, de las cuales, 1,836 corresponden a resoluciones de juicios de juicios administrativos. De ese número de sentencias, en tanto en 2015 como en 2016, la mayoría de las sentencias se resolvieron en favor del particular[233], lo que confirma las cifras que anteriormente se dilucidaron respecto a la deficiente actuación de la Administración Pública Estatal y a la necesidad de existencia de un tribunal local de lo contencioso administrativo.

En palabras del entonces Presidente del Tribunal, Sergio Flores Navarro, esto último ha *"fomentado la cultura de la denuncia de aquellos actos emitidos por la*

---

[231] FLORES Navarro, Sergio, Informe de actividades año 2015 [en línea]. Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo [fecha de consulta: 25 de julio de 2017]. Disponible en: http://www.tjamich.org/LAI/historico/informe/informe_actividades_2015.pdf

[232] BUCIO Ibarra, Arturo, Informe de actividades año 2016 [en línea]. Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo [fecha de consulta: 25 de julio de 2017]. Disponible en: http://www.tjamich.org/LAI/informe_actividades2016.pdf

[233] Ibidem, p. 15.

autoridad sin considerar las garantías del debido procedimiento administrativo, o cuando en su actuación rebase su esfera de competencia legal, lo haga con desvío de poder o abuso de autoridad, en consonancia con la exposición de motivos del Código de Justicia administrativa del Estado de Michoacán"[234], lo que se demuestra con las cifras que presenta tanto en 2015 como en 2016 el Tribunal, pues el número de demandas presentadas por los particulares se ha ido incrementando considerablemente a partir del año 2008.

Cabe mencionarse que, a pesar de la independencia y autonomía precisadas en la ley para este Tribunal, lo cierto es que aún se apoya con los jueces de primera instancia del Poder Judicial del Estado de Michoacán, en lo que tiene que ver con la diligencia de exhortos en los diferentes distritos judiciales del Estado[235], lo que permite identificar que hace falta un fortalecimiento del Tribunal en aspectos diversos rubros.

Este fortalecimiento debe estribar, primero, en dotarle de mayor autonomía e independencia al Tribunal para la selección de todos sus integrantes y su profesionalización, sumado a que deben existir sedes de éste, probablemente no en toda la entidad, pero sí al menos en los municipios que aglomeren mayor cantidad de habitantes. De igual forma, en cuanto al procedimiento, deben mejorarse ciertos aspectos que permitan igualar la labor que realiza el Poder Judicial de Michoacán, como la creación de instancias o la diversificación de las labores[236].

5.3 El control judicial administrativo de la actividad de la Administración Pública Estatal de Michoacán

Como se ha referido anteriormente, es la citada Carta Fundamental la que, en su artículo 1°, reconoce los Derechos Humanos de las personas, los cuales se interpretarán en el sentido que mayormente favorezca a la persona sin importar si éstos se encuentran contenidos en dicha Constitución o en algún tratado

[234] FLORES Navarro, Sergio, Op. Cit., nota 230, p. 11.
[235] Ibidem.
[236] Cabe mencionarse que el 12 de julio de 2017 se aprobaron reformas al Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo que tienen relación directa con estos rubros, sin embargo, aún no han sido publicadas, por lo que no cuentan con vigencia.

internacional. Así mismo, determina la obligación de las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promoverlos, protegerlos, respetarlos y garantizarlos.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales, lo que se logra en base a cuatro aspectos fundamentales: la posibilidad real de acceder a los órganos jurisdiccionales; el respeto a un debido proceso; la obtención de una resolución de forma pronta y expedita; y, la efectiva ejecución de lo resuelto por el órgano jurisdiccional, que tiene relación con el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), del cual se advierte la necesidad del gobernado de contar con los medios de impugnación necesarios contra los actos que estime violatorios de sus garantías y de un proceso judicial en el que se sigan las formalidades debidas, para garantizar el principio de tutela judicial efectiva.

Lo anterior trae a colación el tema de la *tutela efectiva*, la cual puede ser definida como *"aquél derecho que tiene toda persona "a que se le haga justicia", a que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional a través de un proceso con garantías mínimas"*[237].

En consecuencia, la tutela efectiva quiere decir, por un lado, que se emitan resoluciones que sean justas, que verdadera y objetivamente protejan a quien deba ser protegido y más aún frente a la obligación inherente que ha surgido a la luz de los Derechos Humanos, y por otro, que los fallos judiciales realmente sean cumplidos, es decir, que los derechos violentados sean restituidos.

A la par de lo que significa la tutela efectiva, ligada a ésta se encuentra la cuestión de la seguridad jurídica, la cual es definida por Manuel Atienza como "la capacidad de un determinado ordenamiento jurídico para hacer previsibles, es decir, seguros, los valores de libertad e igualdad"[238], y de la cual pueden destacarse los siguientes rasgos: posibilidad de conocimiento por parte de los

[237] GONZÁLEZ Pérez, Jesús, citado por FLORES Navarro, Sergio, Op. Cit., nota 230, pp. 13 y 14.
[238] ATIENZA, Manuel, citado por CLAURE Villarroel, María Elena. Eficacia del Control de Constitucionalidad en Procesos Administrativos y Judiciales – Período 1999-2011 en el Ordenamiento Jurídico Boliviano. Tesis (Doctorado en Derecho). Nuevo León, México : Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Criminología, 2013, pp. 482.

ciudadanos de las normas en virtud de las cuales serán evaluadas jurídicamente sus acciones; la conciencia de que su interpretación del derecho aplicable coincide con la que la propia sociedad asume y; la confianza en la efectividad del ordenamiento y, por tanto, en la adhesión al mismo por parte de los ciudadanos y en la aplicación consiguiente de sus normas[239].

Ahora bien, *"el principio de la seguridad jurídica no es tutelable en forma directa sino en conexión con la violación de otro derecho fundamental de los susceptibles de amparo o tutela"*[240] y al surgir un conflicto que requiera la intervención del órgano jurisdiccional no es posible predecir con absoluta certeza cuál será la decisión del órgano jurisdiccional, no obstante, lo que aporta el considerar la seguridad jurídica como un valor funcional del Derecho, es que ofrece mayores garantías de que se hará justicia en caso particular, justicia que se inspira en pautas objetivas del orden jurídico positivo al que no debe confundirse con las meras normas legislativas y reglamentarias[241] y que toma especial relevancia con el nuevo paradigma de los Derechos Humanos imperando en el sistema jurídico mexicano.

Como las cifras en el apartado anterior han demostrado, la mayoría de las sentencias emitidas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, han sido favorables al ciudadano, lo que indica que las autoridades administrativas se han tenido que someter al orden jurídico, el cual es uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho.

Las decisiones administrativas no se expresan solo a través de operaciones materiales, sino también mediante declaraciones intelectuales de origen unilateral o bilateral, de alcance individual o general, de efectos directos o indirectos, tanto el sustantivo acto como el adjetivo administrativo son términos susceptibles de interpretación diversa[242]. He ahí la importancia de las resoluciones que emita el Tribunal, pues éstas deben revestir una protección amplia y suficiente en relación

[239] Op. Cit., p. 144.
[240] MONROY Cabra, citado por CLAURE Villarroel, María Elena, Op. Cit., nota 237, p. 151.
[241] RECASENS Siches, ibídem, p. 152.
[242] CELGHIN, Jorge Alberto, El control de legalidad y el principio de revisión de los actos administrativos. Universidad de Buenos Aires. Ponencia disponible en: http://www.derecho.uba.ar/graduados/ponencias/celghin.pdf

estrecha con los Derechos Humanos, anteponiéndolos ante cualquier norma, obligando al ente administrativo a proceder en estricto apego a la legalidad.

En el Estado Constitucional de Derecho, los jueces ejercen el control de constitucionalidad y detentan la última palabra, por lo cual es necesario dilucidar los límites formales y sustanciales que subyacen a la función judicial. El primero de ellos, formal, se refiere a la selección, designación y duración en el cargo, remoción y capacitación de los jueces, mientras que el segundo de estos límites, el sustancial, tiene qué ver con los alcances de la interpretación constitucional en la actualidad.

En México, la Constitución plantea cuestiones de índole normativa pero a la vez garantizada, lo que significa que, además de regular la organización del poder y las fuentes del Derecho, genera de modo directo derechos y obligaciones inmediatamente exigibles[243], es decir, por un lado, el contenido de la Constitución le indica a los poderes públicos –Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, lo que deben hacer y con ciertas matizaciones también a los particulares qué no pueden hacer y muchas veces qué deben hacer.

A su vez, el carácter garantizado de la Constitución supone que sus preceptos pueden hacerse valer a través de los procedimientos jurisdiccionales existentes para la protección de los derechos, como lo es el procedimiento contencioso administrativo que se sigue ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

El control de la regularidad constitucional de las leyes y otros actos es un elemento esencial de todo Estado constitucional de derecho. Existen diversos procedimientos jurídicos, cada uno con peculiares características, para mantener la vigencia del orden establecido por la ley fundamental, pero que comparten como justificación el carácter supremo de la Constitución como norma jurídica y la exigencia de mantener el respeto a sus disposiciones; estos procedimientos pueden ser clasificados desde diversos puntos de vista, destacando entre ellos aquel que distingue entre procesos *ad hoc* para la declaración de

[243] PRIETO Sanchís, Ibídem, p. 198.

inconstitucionalidad de un acto y el control ejercido por los jueces o autoridades ordinarios dentro de los procedimientos de su competencia, reputado de carácter "difuso"[244].

Estos procesos no son otra cosa que el juicio de amparo consagrado en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la controversia constitucional contemplada en la fracción I del artículo 105 de la mencionada norma fundamental; la acción de inconstitucionalidad igualmente prevista en el numeral 105 de dicha norma suprema pero en su fracción II y; el juicio de revisión constitucional electoral, que está previsto en el artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral[245]. Así mismo, existen otros procedimientos como el derecho de veto del presidente de la república establecido en el artículo 72, inciso c), constitucional, el cual faculta al titular del Ejecutivo a retornar a la cámara de origen todo proyecto de ley o decreto, lo cual podría efectuarse por los vicios de inconstitucionalidad de que adolecieren la ley o decreto en cuestión[246].

En un sentido estricto, los medios de control constitucional son aquellos instrumentos jurídicos que tienen por objeto mantener el respeto a las disposiciones constitucionales, a través de la *nulidad* de los actos contrarios a la ley fundamental, es decir, los instrumentos de control constitucional *stricto sensu*, tienen carácter *a posteriori*, y persiguen la reparación del orden constitucional violado, no sólo establecer una posible responsabilidad y la imposición de alguna sanción, finalidad a la que contingente e indirectamente podrían servir[247].

El autor Sánchez Gil clasifica los medios de control jurisdiccional según la naturaleza del órgano encargado del control constitucional, conforme al número

---

[244] SÁNCHEZ Gil, Rubén A., El Control Difuso de la Constitucionalidad en México. Reflexiones en torno a la Tesis P./J. 38/2002. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* [en línea]. Julio – Diciembre, 2004, no. 11. [fecha de consulta: 26 de julio de 2017]. Disponible en: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/view/224 ISSN: 1405-9193.

[245] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2001, no. 57. [fecha de consulta: 26 de julio de 2017]. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3084-decisiones-relevantes-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion-num-57-procedencia-del-juicio-de-amparo-para-impugnar-una-reforma-a-la-constitucion-federal ISBN: 9786074683769.

[246] Sánchez Gil, Rubén A., Op. Cit., nota 243, p. 203.

[247] Ibidem.

de órganos que lo ejercen, o bien, por la orientación de la interpretación constitucional que requieren. De acuerdo con la naturaleza del órgano encargado de realizarlo, ésta se refiere a si se trata de un órgano político o un órgano jurisdiccional, siendo éste último en el que la presente investigación se enfoca pues se encomienda a un órgano judicial con competencia expresa para determinar la constitucionalidad de diversos actos. El gobernado que estima que cierto acto es inconstitucionalidad y que le causa un perjuicio, es quien está legitimado para iniciar el procedimiento correspondiente, el cual, como se ha mencionado, se sigue ante un órgano jurisdiccional que realiza a su vez un auténtico procedimiento contencioso cuya *litis* versa sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ese acto impugnado. Así mismo, los efectos de la resolución dictada en él son relativos, es decir, sólo afectan a las partes que intervinieron en dicho procedimiento[248].

Del control de constitucionalidad que se realiza en sede jurisdiccional, se desprende, además, una clasificación en cuanto a la forma en que se lleva a cabo: por acción o por excepción.

Por vía de acción, el control *"se realiza a través de la impugnación del acto supuestamente violatorio de la Constitución, en un proceso ad hoc ante un órgano jurisdiccional competente para decretar su nulidad; dicho órgano, en ejercicio de la función jurisdiccional, resuelve la controversia planteada por el quejoso contra la autoridad emisora del acto tildado de inconstitucional, la cual versa justamente sobre la conformidad de dicho acto con lo dispuesto en la ley fundamental, siendo este proceso completamente distinto al procedimiento del que derive aquél"*. Por vía de excepción, el control *"se desenvuelve a manera de defensa en un juicio o procedimiento previamente planteado, en el cual alguna de las partes reclama la inconstitucionalidad de una norma y del acto que ésta funda y le resulta perjudicial; la revisión judicial estadounidense es el ejemplo típico de esta forma de control constitucional"*[249].

[248] Ibid., p. 204.
[249] Ib., p. 205.

Es importante señalar que el control de constitucionalidad que en su caso estaría realizando el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán sería por vía de excepción.

Ahora bien, otro criterio utilizado para la clasificación del control de constitucionalidad, también tiene qué ver con el número de órganos que lo realizan, como ya se precisó anteriormente, el cual puede ser concentrado o difuso.

De acuerdo con el investigador Rubén A. Sánche Gil, el sistema de control constitucional concentrado -obra de Hans Kelsen- se distingue por el hecho de que un solo órgano es el competente para examinar una ley o acto, y determinar su conformidad con lo estipulado en la ley fundamental. En México, este órgano es la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este órgano es el único quien tiene facultades para analizar y determinar que una determinada ley o acto contraviene lo dispuesto en la Constitución y privarlo de todo efecto jurídico.

En contra parte, señala, el control difuso implica que son varios los órganos a quienes se les ha encomendado la misión de velar por la eficacia de la Constitución. Este control puede manifestarse de dos formas: primero, si se le otorga a todos los órganos jurisdiccionales la facultad de estudiar la constitucionalidad de una ley o acto, y segundo, si esta misma facultad le es otorgada a ciertas autoridades administrativas, en relación con su propia actuación y la de sus subalternos a través de los medios de impugnación ordinarios, situación que casi nunca ocurre y por lo tanto puede entenderse el control difuso sólo como la facultad de diversos órganos jurisdiccionales de realizar la actividad en cuestión.

Ahora bien, por lo que ve al control de constitucionalidad por vía jurisdiccional, es importante abordar el tema del control difuso, mediante el cual y sin importar su jerarquía ni competencia, se entendería que cualquier juez puede analizar la constitucionalidad de las leyes que debe aplicar y en las que se basan los actos de las autoridades. Este tipo de control está expresamente establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual

precisa que *"(…) Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas"*[250].

A pesar de lo anterior, de acuerdo con el investigador Sánchez Gil de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, *"el control difuso de la constitucionalidad no ha tenido una efectiva práctica en nuestro país, ya que al existir procesos especiales para combatir los actos inconformes con las prescripciones de la Constitución, nuestros tribunales han estimado que dichos procesos son la vía que corresponde al estudio de toda cuestión de inconstitucionalidad"*[251].

Así mismo, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el año 2014, emitió la tesis jurisprudencial 2a./J. 16/2014 (10a.), que a la letra establece:

> *"CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su*

[250] Artículo reformado Diario Oficial de la Federación 18-01-1934, 29-01-2016.
[251] SÁNCHEZ Gil, Rubén A., Op. Cit., nota 243, p. 200.

función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado. Contradicción de tesis 336/2013. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Trigésimo Circuito y Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito. 22 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco"[252].

[252]Época: Décima Época. Registro: 2006186. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia

De lo anterior, se desprende entonces que en nuestro país existe el control difuso de constitucionalidad, pero revestido de una peculiaridad: puede ser considerado *parcialmente difuso*, pues a través del juicio de amparo son diversos los órganos jurisdiccionales que tienen a su cargo la decisión de conflictos sobre la constitucionalidad de algún acto de autoridad; aunque también es parcialmente concentrado, en cuanto corresponde únicamente al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el conocimiento de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad[253].

De este criterio destaca, además, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, puede realizar control difuso de constitucionalidad, lo que, consecuentemente y por su naturaleza, se extiende a las facultades y actividad que el tribunal en la materia realiza de manera local en Michoacán, pues se trata de una facultad que tienen todos los órganos jurisdiccionales, en vía de excepción, de estudiar la constitucionalidad de normas generales, especialmente, y omitir su aplicación en un caso concreto o, si se tratare de actos *stricto sensu*, declarar su nulidad[254], situación que ocurre de manera oficiosa con el suficiente sustento para ello, en tanto que, por vía de acción, corresponde, pues, únicamente al Poder Judicial de la Federación.

Así mismo, y derivado de la tesis señalada anteriormente, la Suprema Corte señala que existe y prevalece un control concentrado de constitucionalidad, el cual ya ha sido explicado anteriormente, pues en lo que ve a la ley en general, sólo el Poder Judicial de la Federación puede hacer el control de constitucionalidad y convencionalidad, lo cual tiene bastante lógica si se analiza desde la perspectiva de la justicia administrativa, puesto que dicha actividad se ciñe únicamente a los actos que le son planteados, es decir, el juicio administrativo versa sobre materia de legalidad, lo que implica no emitir una determinación de carácter general, sino únicamente inaplicar leyes secundarias.

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I. Materia(s): Común, Administrativa. Tesis: 2a./J. 16/2014 (10a.). Página: 984.

[253] SÁNCHEZ Gil, Rubén A., Op. Cit., nota 243, p. 206.

[254] Ibidem, p. 207.

Esto permite identificar que el control de constitucionalidad que se pretende para realizar por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, es concreto, pues se basa en la interpretación de la ley e "*implica la existencia de un caso específico de aplicación de una norma general, que afecta a determinados sujetos con diversas particularidades que lo singularizan, y otorgan una perspectiva especial a la forma de aplicar las normas jurídicas en juego*"[255].

Este tipo de control se diferencia del control abstracto, en donde, partiendo de la interpretación y aplicable sólo a normas ordinarias, *"estriba en la mera comparación entre éstas y los preceptos de la Constitución, con el fin de determinar si contravienen, o no, las disposiciones contenidas en la norma suprema, con absoluta independencia de su modalidad de aplicación; es decir, en esta clase de control no se estudiará un caso concreto en el cual sea aplicada la norma ordinaria impugnada, cuyos elementos contingentes podrían limitar y determinar la percepción del sentido de las normas constitucional y ordinaria en cuestión, y determinar la decisión de inconstitucionalidad que se busca, pues "la dialéctica del caso concreto tendrá, por lo general, un juego importante"[256].*

Otra determinación de la Corte que resalta dentro del tema del control difuso de constitucionalidad que llevan a cabo los Tribunales de Justicia Administrativa del país, es la Tesis: IV.1o.A.29 A (10a.), la cual señala

> *"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES CUANDO ALEGAN LA OMISIÓN DE ANÁLISIS DE CONTROL DIFUSO POR PARTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO. Es factible que en el juicio de nulidad el actor formule argumentos en los que solicite al juzgador que ejerza control difuso respecto de una norma determinada, a efecto de determinar su inaplicación, cuando estime que es contraria a las contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, dado que el control difuso corresponde a las autoridades jurisdiccionales, distintas de los órganos del Poder Judicial de la Federación, en el ámbito de su respectiva competencia, empero, cuando se impugna en juicio de amparo directo la sentencia emitida en el juicio de nulidad y se argumenta, que el tribunal responsable dejó de analizar (por omisión absoluta o*

[255] Ibidem.
[256] Ibid.

porque expresó razones para no hacerlo) el argumento relativo al ejercicio de control difuso respecto de determinada norma, es ineficaz, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable cometió la omisión, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio de manera directa al emitir la sentencia. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. Amparo directo 391/2014. Gava Educacional, S.C. 3 de junio de 2015. Mayoría de votos. Disidente: Sergio Eduardo Alvarado Puente. Ponente: Antonio Ceja Ochoa. Secretario: Luis Alberto Mata Balderas. Nota: En relación con el alcance de la presente tesis, destaca la diversa jurisprudencial 2a./J. 16/2014 (10a.), de título y subtítulo: "CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 984. Esta tesis se publicó el viernes 22 de abril de 2016 a las 10:22 horas en el Semanario Judicial de la Federación"[257].

Esta tesis reafirma que los tribunales locales en materia administrativa pueden realizar este tipo de control constitucional. De acuerdo con la Corte, se trata de un control *ordinario*, que ejercen estas autoridades –las que no están dentro del Poder Judicial de la Federación-, en su labor cotidiana, es decir, su competencia específica, y éste *"se constriñe a establecer la legalidad del asunto sometido a su consideración con base en los hechos, argumentaciones jurídicas, pruebas y alegatos propuestos por las partes, dando cumplimiento a los derechos fundamentales de audiencia, legalidad, debido proceso y acceso a la justicia"*[258].

Sirve para reafirmar lo vertido en este apartado, la siguiente tesis:

[257] Época: Décima Época. Registro: 2011498. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo III. Materia(s): Común. Tesis: IV.1o.A.29 A (10a.) Página: 2225.

[258] Época: Décima Época. Registro: 2010143. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II. Materia(s): Común. Tesis: 1a. CCLXXXIX/2015 (10a.). Página: 1647.

“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ESTÁ OBLIGADO A EFECTUAR EL CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD. Con motivo de la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el diez de junio de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, se rediseñó la forma en que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad, por lo que ahora todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que aquél es parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por ello, cuando en el juicio contencioso administrativo se aduzca que una norma aplicada en el acto cuya nulidad se demanda transgrede algún principio contenido en la Constitución Federal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede válidamente omitir su estudio bajo el argumento de que las cuestiones de inconstitucionalidad están reservadas al Poder Judicial de la Federación. Esto es así, porque en la jurisprudencia 1a./J. 18/2012 (10a.), de rubro: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011).", la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que en el sistema jurídico mexicano actual, los juzgadores nacionales, tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, con la limitante de que éstos (entre los que se ubican analógicamente los que integran los tribunales administrativos), no pueden declarar la inconstitucionalidad de normas generales, pero sí deberán inaplicarlas cuando consideren que no son conformes con la Constitución o con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, por lo que se concluye que el órgano jurisdiccional mencionado está obligado a efectuar el control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO. Amparo directo 158/2012. Juana Quiroz Hernández. 15 de marzo de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Alvarado Servín. Secretarios: Jorge Luis Ramos Delgado y Dulce María Guadalupe Hurtado Figueroa. Nota: Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 336/2013, de la que derivó la tesis jurisprudencial 2a./J.

16/2014 (10a.) de título y subtítulo: "CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"[259]*.*

5.4 Los Derechos Humanos y la sentencia en la actividad judicial administrativa en Michoacán

Como se ha tratado a lo largo de esta investigación, el tema de la nulidad del acto administrativo tiene qué ver con la ineficacia o irregularidad de éstos, siendo el tema central el respeto, protección y garantía a los Derechos Humanos, además, claro, de los requisitos que para éstos establecen la o las normas que les den vida.

El Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, es bastante claro en cuanto a los efectos que provoca la declaratoria de nulidad respecto a un acto administrativo demandado bajo ese supuesto. Los artículos 10 y 11 de dicha norma establecen:

"Artículo 10. La omisión o irregularidad de alguno de los elementos de validez previstos en el artículo 7 de este Código, o en su caso, de aquellos que establezcan las normas correspondientes, producirán la nulidad del acto administrativo.

Artículo 11. El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo, no produce o causa efectos jurídicos, ni será ejecutable, ni podrá subsanarse, sin perjuicio de que pueda emitirse un nuevo acto. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo; los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa.

En el caso de actos consumados, o bien, de aquellos que de hecho o de derecho sean de imposible reparación, la declaración de nulidad dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiera emitido u ordenado, en los términos de las disposiciones jurídicas correspondientes".

Ahora bien, esta declaración de nulidad, lógicamente, se hace en la sentencia, es decir, al final del procedimiento ordinario y, como atinadamente afirma Eduardo

[259] Época: Décima Época. Registro: 2001535. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2. Materia(s): Constitucional. Tesis: XXX.1o.1 A (10a.). Página: 2016.

García De Enterría, *"la sentencia merece, sin duda, una atención especial, ya que en ella culmina el proceso como instrumento de satisfacción de pretensiones y se hace efectiva la tarea de administrar la Justicia"*[260]

La sentencia puede tener efectos variados, ya sea Determinados o precisos, que son aquéllos respecto del cumplimiento que la autoridad administrativa debe dar, relativos a la reposición del procedimiento o de la nueva resolución que se deba emitir. Casos en los que la ley presume e impone la convalidación.

De igual forma, los efectos pueden ser Discrecionales, lo que implica que la autoridad administrativa definirá por tratarse del ejercicio de facultades de ese tipo, o bien, efectos Recomendables o indicativos, en donde, a criterio del tribunal, respecto del cumplimiento de la resolución que la autoridad administrativa deba dictar.

Al respecto, el Código citado en párrafos anteriores, señala que los efectos de la sentencia serán: resolver sobre la legalidad y validez de la resolución o del acto impugnado; decretar, total o parcialmente, la nulidad del acto o de la resolución combatida y las consecuencias que de éstos se deriven; debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplir; modificar el acto o resolución impugnada; o, en su caso, imponer la condena que corresponda[261].

Lo anterior, permite identificar lo que Tron Petit señala en cuanto a que *"la sentencia que se dicta en el juicio contencioso administrativo es compleja por cuanto debe emitir pronunciamiento en varios aspectos, además de sujetarse a reglas de juzgamiento derivadas, tanto de la ley como de la jurisprudencia sobre el tema que, cada día, es más abundante y evolutiva sobre la base de la fundamentación en principios"*[262].

Respecto a las sentencias que en materia contencioso administrativa se emiten, la corte ha emitido el siguiente criterio jurisprudencial:

---

[260] GARCÍA De Enterría, Eduardo, eT.aL., *"Curso de Derecho Administrativo"*, 12ª ed., Ed. CIVITAS, España, 2011, v. II, 767 páginas. ISBN: 978-84-470-3604-2, pp. 675 y 676.
[261] Artículo 278 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.
[262] TRON PETIT, Jean Claude, Op. Cit., nota 29, p. 489.

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SU CONTENIDO Y FINALIDAD EN RELACIÓN CON LA PRETENSIÓN DEDUCIDA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO). Del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se advierte que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al dictar sus fallos, resolverán "sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada", lo que determina el contenido y finalidad de las sentencias e implica considerar: a) el petitum en relación con un bien jurídico; y, b) la razón de la pretensión o título que es la causa petendi. Es así que el juzgador, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho, debe evaluar si la esencia y relevancia de lo planteado es conforme con el ordenamiento, todo ello de una manera razonable, integral y no rigorista, sin desvincularlo de los efectos o consecuencias de la esencia de la pretensión, privilegiando una respuesta basada en la verdad fáctica y real por encima de lo procesal. Lo anterior implicará un pronunciamiento completo y amplio de la litis propuesta atendiendo a la solución de fondo, al problema jurídico y a la controversia, como lo ordena el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aunado a lo anterior, la mencionada ley faculta y conmina a las Salas del mencionado tribunal a pronunciarse sobre los siguientes aspectos: a) una litis abierta, b) la eventual sustitución en lo que deban resolver las autoridades demandadas, c) invocar hechos notorios, d) resolver el tema de fondo con preferencia a las violaciones formales, e) corregir errores en la cita de preceptos y suplir agravios en el caso de ciertas causas de ilegalidad, f) examinar conjuntamente los agravios, causales de ilegalidad y argumentaciones, g) constatar el derecho que en realidad asista a las partes y, h) aplicar los criterios y principios jurisprudenciales dictados y reconocidos por los tribunales del Poder Judicial de la Federación. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 344/2007. María Eugenia López Quintero. 16 de enero de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Ángela Alvarado Morales. Amparo directo 42/2008. Industrias Playcon, S.A. de C.V. 9 de abril de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Aideé Pineda Núñez. Amparo directo 132/2008. Crédito Afianzador, S.A., Compañía Mexicana de Garantías. 4 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Aideé Pineda Núñez. Revisión fiscal 218/2008. Subadministrador de la Administración Local Jurídica del Centro del Distrito Federal,

en ausencia de su titular, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Jefe del Servicio de Administración Tributaria y de las autoridades demandadas. 27 de agosto de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Ernesto González González. Amparo directo 182/2008. Fianzas Banorte, S.A. de C.V., Grupo Financiero Banorte. 3 de septiembre de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Aideé Pineda Núñez"[263].

De la tesis anterior, se tiene entonces que la sentencia se compone de una serie de etapas bien definidas. Algo que resalta Tron Petit es que, a partir de la emisión de la jurisprudencia 38/2002 por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *"al resolver sobre pretensiones de nulidad de actos administrativos, debe considerar si alguna de las disposiciones que lo fundan ha sido declarada inconstitucional en jurisprudencia firme del alto Tribunal y, de ser así, debe reflejar el criterio en lo concerniente a la validez del acto impugnado, por ser incorrecta la fundamentación. Con este criterio se inaugura una modalidad o especie de control difuso de jurisdicción colaborativa del Tribunal administrativo, en tanto debe cuidar y velar por la subsistencia del principio de supremacía constitucional"*[264].

El criterio anterior, reviste de trascendencia porque, además, involucra el principio de la interpretación conforme. Este principio se conceptualiza como la obligación de los operadores jurisdiccionales del país para incorporar tratados internacionales como normas paramétricas de control de constitucionalidad y de convencionalidad, es decir, ser guardianes de los derechos fundamentales previstos en la Constitución pero también de los valores, principios y Derechos Humanos que han sido reconocidos en tratados y convenciones internacionales de los que México es parte y aplicarlos en armonía unos con otros[265].

[263] Época: Novena Época. Registro: 168417. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVIII, Noviembre de 2008. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.4o.A. J/73. Página: 1259.
[264] TRON PETIT, Jean Claude, Op. Cit., nota 29, p. 490.
[265] FERRER-MACGREGOR Poisot, Eduardo, citado por Caballero Ochoa, José Luis, "*La interpretación conforme"*, 2ª Ed., México : Porrúa, 2014, pp. 280. ISBN: 978-607-09-1783-7.

Sobre ello, destaca la siguiente tesis emitida por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. DE ACUERDO A ELLA LOS TRIBUNALES ORDINARIOS PUEDEN CALIFICAR EL ACTO IMPUGNADO Y DEFINIR LOS EFECTOS QUE SE DEDUCEN DE APLICAR UN PRECEPTO DECLARADO INCONSTITUCIONAL. El artículo 133 de la Constitución Federal dispone: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.". Lo anterior significa que deben nulificarse o dejar sin efectos las leyes o los actos que violenten lo dispuesto en la Constitución, pues los principios, valores y reglas que el propio ordenamiento consagra deben prevalecer con supremacía y en todo tiempo. Por tanto, si un precepto legal contraviene lo estipulado en la Constitución debe declararse su inconstitucionalidad en términos de los procedimientos respectivos, dando pauta así a la integración de la jurisprudencia, o bien, si se trata de un acto de autoridad que se fundamente en una ley declarada inconstitucional, debe nulificarse u ordenarse que cesen sus efectos. Asimismo, en virtud del principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo que se comenta, los legisladores deben expedir las leyes ordinarias con apego al Máximo Ordenamiento que opera como limitante de la potestad legislativa, de manera que cuando una ley admita dos o más interpretaciones que sean diferentes y opuestas, debe recurrirse a la "interpretación conforme" a la Constitución Federal, que debe prevalecer como la interpretación válida, eficaz y funcional, es decir, de entre varias interpretaciones posibles siempre debe prevalecer la que mejor se ajuste a las exigencias constitucionales dado que es la normatividad de mayor jerarquía y que debe regir sobre todo el sistema normativo del país. Es cierto que los tribunales ordinarios no pueden pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley pues, por una parte, su esfera competencial se circunscribe al estudio de la legalidad del acto ante ellos impugnado y, por otra, los únicos órganos jurisdiccionales que tienen competencia para hacerlo son los del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, aquéllos pueden calificar el acto impugnado y definir los efectos que se deducen de aplicar un precepto declarado inconstitucional de acuerdo a la "interpretación conforme", a fin de lograr que

prevalezcan los principios y valores consagrados a nivel constitucional. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 484/2004. Jorge Alberto Castro Pérez. 2 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Silvia Angélica Martínez Saavedra. Amparo directo 7/2005. Guillermo Alfredo Oviedo Plata. 2 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Karla Mariana Márquez Velasco. Revisión fiscal 387/2004. Administrador Local Jurídico del Centro del Distrito Federal, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Jefe del Servicio de Administración Tributaria y de la autoridad demandada. 9 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez. Revisión fiscal 89/2005. Administrador de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de las autoridades demandadas, del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Jefe del Servicio de Administración Tributaria y de la Administración Central de Fiscalización a Grandes Contribuyentes Diversos de la Administración General de Grandes Contribuyentes. 13 de abril de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Indira Martínez Fernández. Revisión fiscal 206/2005. Subadministrador de lo Contencioso "1" de la Administración Local Jurídica del Sur del Distrito Federal, en suplencia por ausencia de la Administradora Local Jurídica del Sur del Distrito Federal, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Jefe del Servicio de Administración Tributaria y de la autoridad demandada. 29 de junio de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Indira Martínez Fernández"[266].

Entonces, se tiene que los jueces nacionales pasan a ser los primeros intérpretes de la normatividad internacional, *"si se considera el carácter subsidiario, complementario y coadyuvante de los órganos interamericanos con respecto a los previstos en el ámbito interno de los Estados americanos y la nueva misión que ahora tienen para salvaguardar el <corpus juris> interamericano a través de este nuevo control"*[267]. Entendido lo anterior, puede entonces

[266] Época: Novena Época. Registro: 177591. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.
Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Agosto de 2005. Materia(s): Común. Tesis: I.4o.A. J/41. Página: 1656.

[267] FERRER-MACGREGOR Poisot, Eduardo, citado por Silva Meza, Juan N., en Caballero Ochoa, José Luis, Op. Cit., nota 262, p. 27.

señalarse que los tratados internacionales vienen a aportar y a ampliar el contenido de las normas locales a la luz del derecho internacional y de los Derechos Humanos de manera indirecta.

De la mano del principio de interpretación conforme, tiene que abordarse el tema del principio *pro persona*, el cual es conceptualizado como *"un criterio en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria"*[268], lo que permite conocer que de la interpretación se desprende este principio que, a partir de diversas normas protectoras o menos restrictivas, busca el que mayormente proteja al individuo.

El Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, en su artículo 274 señala, en su segundo párrafo, que: *"Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia deberá examinar primero aquellas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las normas, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron la defensa del particular y motivaron el sentido de la resolución"*. Este contenido normativo tiene relación directa con el siguiente criterio de la Corte:

> *"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUANDO SE DECLARA LA NULIDAD PARA EFECTOS, PARA DETERMINAR SI EXISTE VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE LEGALIDAD POR OMISIÓN EN EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE NULIDAD DEBE ATENDERSE A CUÁLES FUERON LOS QUE SE DEJARON DE ANALIZAR Y DETERMINAR SI CORRESPONDE A AQUELLOS QUE SON DE ESTUDIO PREFERENTE. El artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a partir del uno de enero de dos mil seis, dispone en su segundo párrafo, que cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la Sala*

[268] PINTO, Mónica, citada por Caballero Ochoa, José Luis, Op. Cit., nota 262, p. 123.

deberá examinar primero aquellas que pudieran llevar a declarar la nulidad lisa y llana. Ahora bien, de dicha disposición se advierte que el precepto privilegia el estudio de los argumentos que pudieran derivar en un mayor beneficio al actor, pues sólo en el caso de que las llamadas violaciones de fondo resulten infundadas, la Sala debe proceder al estudio de aquellos conceptos de nulidad en los que se reclaman omisiones de los requisitos formales o vicios del procedimiento y que puedan originar una nulidad para efectos, pues el estudio de estas últimas devendría innecesario, si se hubiera estimado cometida una violación de fondo que lleva a una nulidad lisa y llana; en concordancia con lo anterior, debe considerarse que cuando la Sala declara la nulidad para efectos, considerando actualizada alguna de las causales previstas en el artículo 51, fracciones II y III, de la citada ley, omitiendo analizar diversos argumentos del actor, al plantearse esa omisión en los conceptos de violación, el Tribunal Colegiado de Circuito, debe analizar si los conceptos de anulación cuyo estudio fue omitido por la responsable, se refieren a irregularidades que pudieran incidir en una nulidad lisa y llana, o bien llevar a un mayor beneficio a la parte quejosa, pues sólo entonces podría concluirse que la omisión de la Sala trasgredió o no el principio de legalidad, al contravenir lo ordenado por el artículo 50 antes mencionado. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO. Amparo directo 486/2006. La Misión Restaurants, S.A. de C.V. 10 de noviembre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Arcelia de la Cruz Lugo. Secretaria: Leticia Rubín Celis Saucedo"[269].

Consecuentemente, existe una obligación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán en aplicar de manera exhaustiva e imprescindible, el principio de interpretación conforme y el principio *pro persona*, para, como ha quedado señalado, otorgar una protección plena y suficiente al gobernado que ha demandado la nulidad de un acto administrativo.

Otro criterio emanado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene que ver con la pretensión del actor, figura que aparece en el artículo 280 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, el cual a la letra establece:

[269] Época: Novena Época. Registro: 172891. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Marzo de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: VIII.2o.80 A. Página: 1796.

“Artículo 280. Las sentencias que declaren fundada la pretensión del actor, dejarán sin efecto el acto reclamado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad responsable, para restablecer al actor en el ejercicio de sus derechos.

Cuando además de la pretensión de nulidad, se ejerza la de condena por daños y perjuicios, determinada su procedencia por sentencia ejecutoriada, el pago deberá efectuarse a más tardar dentro de los tres primeros meses del siguiente ejercicio presupuestal, con la actualización y los recargos establecidos por la legislación fiscal del Estado, desde la emisión de la sentencia”.

Al respecto, y en relación directa con la aplicación directa de valores, principios, reglas y criterios jurisprudenciales por parte de los Tribunales administrativos, la Corte se ha pronunciado de la siguiente forma:

“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SU CONTENIDO Y FINALIDAD EN RELACIÓN CON LA PRETENSIÓN DEDUCIDA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO). Del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se advierte que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al dictar sus fallos, resolverán "sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada", lo que determina el contenido y finalidad de las sentencias e implica considerar: a) el petitum en relación con un bien jurídico; y, b) la razón de la pretensión o título que es la causa petendi. Es así que el juzgador, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho, debe evaluar si la esencia y relevancia de lo planteado es conforme con el ordenamiento, todo ello de una manera razonable, integral y no rigorista, sin desvincularlo de los efectos o consecuencias de la esencia de la pretensión, privilegiando una respuesta basada en la verdad fáctica y real por encima de lo procesal. Lo anterior implicará un pronunciamiento completo y amplio de la litis propuesta atendiendo a la solución de fondo, al problema jurídico y a la controversia, como lo ordena el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aunado a lo anterior, la mencionada ley faculta y conmina a las Salas del mencionado tribunal a pronunciarse sobre los siguientes aspectos: a) una litis abierta, b) la eventual sustitución en lo que deban resolver las autoridades demandadas, c) invocar hechos notorios, d) resolver el tema de fondo con preferencia

a las violaciones formales, e) corregir errores en la cita de preceptos y suplir agravios en el caso de ciertas causas de ilegalidad, f) examinar conjuntamente los agravios, causales de ilegalidad y argumentaciones, g) constatar el derecho que en realidad asista a las partes y, h) aplicar los criterios y principios jurisprudenciales dictados y reconocidos por los tribunales del Poder Judicial de la Federación. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 344/2007. María Eugenia López Quintero. 16 de enero de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Ángela Alvarado Morales. Amparo directo 42/2008. Industrias Playcon, S.A. de C.V. 9 de abril de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Aideé Pineda Núñez. Amparo directo 132/2008. Crédito Afianzador, S.A., Compañía Mexicana de Garantías. 4 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Aideé Pineda Núñez. Revisión fiscal 218/2008. Subadministrador de la Administración Local Jurídica del Centro del Distrito Federal, en ausencia de su titular, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Jefe del Servicio de Administración Tributaria y de las autoridades demandadas. 27 de agosto de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Ernesto González González. Amparo directo 182/2008. Fianzas Banorte, S.A. de C.V., Grupo Financiero Banorte. 3 de septiembre de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Aideé Pineda Núñez"[270].

Lo anterior, implica que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, además de aplicar los principios anteriormente señalados y conducirse dentro del respeto y observancia irrestricta a los Derechos Humanos, debe, desde luego, debe emitir sus resoluciones observando los siguientes parámetros: resolver pretensión (*petitio y causa petendi*) jurídicamente; causales de ilegalidad, orden de estudio las violaciones formales deben agraviar y trascender; corregir errores y examinar en conjunto; resolver recursos en temas omitidos, es una litis abierta y sustituye a la autoridad administrativa; y por último, condena por derechos subjetivos o devoluciones, constatar derecho de particulares e ilegalidad de resolución.

[270] Época: Novena Época. Registro: 168417. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVIII, Noviembre de 2008. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.4o.A. J/73. Página: 1259.

Esto es así porque, si bien esta tesis se refiere al procedimiento contencioso administrativo que en primer lugar se contemplaba en el Código Fiscal de la Federación y posteriormente en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, es un hecho que el contenido de esta norma, en lo relativo a las sentencias, se asemeja, casi al grado de ser idéntico, al del referido en el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, el cual a la letra establece:

> *"Artículo 276. Las sentencias que dicte el Tribunal deberán contener: I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos; II. La valoración de las pruebas que se hayan rendido; III. Los fundamentos legales en que se apoya para producir la resolución definitiva; IV. Los puntos resolutivos; y, V. En su caso, el voto particular"*[271].

De lo cual se puede deducir que las mismas obligaciones que imperan para los operadores jurisdiccionales de la materia administrativa a nivel federal, se ligan e impactan a las que rigen el actuar de los órganos jurisdiccionales locales administrativos, en este caso, el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán.

Como se puede apreciar a lo largo de este apartado, la sentencia reviste de una importancia mayúscula y de un grado alto de complejidad, puesto que tiene que versar sobre varios aspectos que desemboquen en una impartición objetiva, clara, rápida y apegada al principio de legalidad, ponderando siempre la protección más amplía o menos restrictiva para la persona.

5.5 Propuesta para mejorar la impartición de la justicia administrativa y la actuación de la Administración Pública Estatal en Michoacán

En el estado de derecho, se deben crear los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar la impartición de justicia cuando entre la administración pública y los particulares surgen conflictos que deben resolverse en el marco de la seguridad jurídica. Tal es el caso de la justicia administrativa que imparte el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, como clave para garantizar que la actividad de la Administración Pública Estatal se ajuste y se conduzca a los límites y parámetros que el principio de legalidad le impone.

[271] Artículo 276 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

Por ello es que a lo largo de esta investigación se ha referido que la Justicia Administrativa comprende el estudio de las garantías de la Administración para ser eficaz y justa, a la par de las garantías que debe tener el administrado para asegurar la actuación dentro del marco de legalidad por parte de la autoridad administrativa, así como, consecuentemente, del respeto a sus derechos por parte de ésta.

La Justicia y la Actividad Administrativas no tratan solamente de las potestades y fines, por un lado, del gobierno, en este caso estatal, ni, por otro, sobre el estudio de los recursos del procedimiento, formas de actuaciones, órganos con competencias y el proceso posterior ante los órganos judiciales administrativos o jurisdiccionales superiores; comprende también, de manera institucional, el estudio sistemático, orgánico y procesal de todas las garantías que tiene el administrado para la correcta y justa aplicación de la legalidad por la administración y por los tribunales en la materia, como lo es el multicitado Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo.

En palabras de Jean Claude Tron Petit, *"El Poder Judicial resuelve conflictos y restablece equilibrios mediante la aplicación de la ley y el derecho, incluyendo aspectos formales y axiológicos que el ordenamiento, coherentemente, tutela. Como se advierte, el ejecutivo fundamentalmente atiende el interés comunitario como objetivo sustancial –es el para qué- y la legalidad es tan sólo el cómo y fin de su actividad; en tanto que para el judicial y legislativo, aplicar la ley a los casos correspondientes, es el qué de su función, lo que determina y orienta básica y esencialmente su actuar"*[272].

Como parte del desarrollo natural de toda sociedad, el Estado de Michoacán y su población evoluciona y avanza día con día, su constante y devenir social son cuestiones que no pueden frenarse, lo que propicia, que los panoramas sociales en materia de impartición de justicia cada vez sean más diversos y complejos. En esa tesitura, las instituciones del Estado, como lo es, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, deben seguir evolucionando

[272] TRON PETIT, Jean Claude, Op. Cit., nota 29, p. 7.

a fin de que puedan responder a los retos que día a día presenta una sociedad que se expande y cuyo crecimiento no puede detenerse.

Lo anterior se afirma de esa manera porque, sin duda, el trabajo que realiza el Tribunal de Justicia Administrativa en la entidad, ha ido aumentando considerablemente con el pasar de los años desde su instauración plena en el año 2008[273], lo que implica la necesidad de que los servidores públicos en esta instancia jurisdiccional tengan amplios y vastos conocimientos jurídicos para resolver, de acuerdo a los principios y directrices referidas en el cuerpo de este capítulo, los planteamientos que les hacen llegar los ciudadanos a través del procedimiento respectivo y que, vale la pena señalar, cada vez son más diversos y complejos, por lo que las expectativas frente a la labor de este tribunal son muy altas.

Actualmente, en Michoacán, al igual que en otros estados de la república como Nuevo León, Puebla, Yucatán, Jalisco o incluso la Ciudad de México, la elección de los magistrados se realiza por parte del Congreso de la entidad, ya sea por una terna que someta a votación el poder ejecutivo o bien, el poder judicial. De acuerdo con la investigadora Eréndira Salgado Ledesma, quien cita a Jorge Fernández Ruiz, *"Estos tribunales se adscriben y organizan bajo los términos siguientes: Bajo la esfera del Poder Ejecutivo en: a) códigos de procedimientos contenciosos administrativos; b) códigos de procedimientos administrativos; c) leyes de justicia administrativa; d) leyes orgánicas de la administración pública, y e) leyes de lo contencioso administrativo. Adscritos al Poder Judicial como: a) tribunales de lo contencioso administrativo, y b) salas del Tribunal Superior de Justicia. Dotados de autonomía constitucional: a) incorporados como órganos autónomos de los poderes del Estado"*[274].

[273] BUCIO Ibarra, Arturo, Informe de actividades año 2016 [en línea]. Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo [fecha de consulta: 25 de julio de 2017]. Disponible en: http://www.tjamich.org/LAI/informe_actividades2016.pdf

[274] SALGADO Ledesma, Eréndira, "Justicia contenciosa administrativa. Congreso Internacional" [en línea]. 1ª Ed., México : Instituto de Investigaciones Juridicas, UNAM, 2013 [fecha de consulta: 30 de julio de 2017]. La necesaria autonomía de la jurisdicción administrativa. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3282-justicia-contenciosa-administrativa-congreso-internacional ISBN: 9786070243912.

Lo anterior, permite que se identifique cabalmente que en el proceso para la designación de magistrados, se encuentren involucrados actores de los tres poderes del Estado, es decir, ejecutivo, legislativo y judicial. En Michoacán, no se ve involucrado el poder ejecutivo, pues de acuerdo al Código de Justicia Administrativa de la entidad, *"Para el nombramiento de los magistrados, el Congreso expedirá convocatoria pública registrando a los aspirantes al cargo de los cuales integrará una terna por cada vacante, que será sometida a votación en el Pleno. Será electo Magistrado quien obtenga el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes"*[275].

Ahora bien, para poder ser magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, se requiere que la persona que desee serlo cumpla, además, con los siguientes requisitos establecidos en el artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo:

> *"Artículo 76.- Para ser electo Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, se requiere: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, y michoacano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco, al día de la elección; III. Tener al día de la elección, título profesional de licenciado en derecho con antigüedad mínima de diez años, expedido por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo o por autoridad o institución legalmente facultada para ello; IV. Gozar de buena reputación y no haber sido sentenciado por delito doloso; V.- Haber residido en Michoacán durante los dos años anteriores al día de la elección; y, VI. No haber ocupado el cargo de titular de las dependencias básicas de la Administración Pública Centralizada o su equivalente, Procurador General de Justicia, o Diputado Local, durante el año previo al día de la elección"*[276].

De lo anterior, se tiene que existen diversas condiciones para que los miembros del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, sean elegibles, lo que implica cierta dependencia hacia el poder que los está eligiendo, en este caso, el Congreso del Estado de Michoacán, quien tiene el

[275] Artículo 146 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.
[276] Es importante señalar que el Artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo remite a los requisitos previstos en el Artículo 76 para la elección de magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo.

dominio en la emisión de la convocatoria y la decisión final sobre la elección de los magistrados. Consecuentemente, el carácter de actuación e independencia de este tribunal se ve afectado por esta clara condicionante, la cual, sin duda, le resta autonomía al tribunal.

El investigador Mario Melgar ciertamente refiere *"Los días que corren son de cambio y transformación, y México se encuentra en etapa de transición. Esta se ha concentrado en procesos e instituciones político-electorales y en reformas macro-económicas. No se han dado todavía los cambios integrales de las instituciones jurisdiccionales. Las nuevas condiciones económicas y políticas del país no han ido acompañadas de un proceso paralelo de cambio y transformación del marco jurídico institucional. Las reformas jurídicas han surgido de manera separada a los cambios de la organización política y económica del país y han sido coyunturales, sin estar sustentadas en una planificación consciente"*[277].

Ciertamente, en Michoacán, como en diversos estados del país, en recientes fechas se han realizado diversas reformas tendientes a transformar el marco institucional que imperaba en la entidad, sin embargo y por lo que ve a la impartición de justicia administrativa en sede judicial, que es un tema relativamente reciente, no se ha dimensionado, por nuestros legisladores, la importancia de la labor que realiza el Tribunal de Justicia Administrativa en Michoacán y por qué es que los magistrados pertenecientes a éste deben además de contar con conocimientos amplios, suficientes y demostrados en cuanto a los Derechos Humanos, la impartición de justicia y la función administrativa, puesto que el ejercicio de la función judicial administrativa requiere de un alto grado de especialización por las particularidades de la materia.

Lo anterior, lleva a cuestionar el por qué el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán no pertenece al Poder Judicial de Michoacán de conformidad con el principio de unidad jurisdiccional, puesto que esto vendría a mejorar los procesos y el procedimiento en sí, para la elección de magistrados del Tribunal en cuestión

[277] MELGAR Adalid, Mario, Hacia un auténtico tribunal constitucional. Reflexiones en torno a la Tesis P./J. 38/2002. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional [en línea]. Julio – Diciembre, 2004, no. 11. [fecha de consulta: 26 de julio de 2017]. Disponible en: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/view/224 ISSN: 1405-9193.

y, en consecuencia, se contaría con los perfiles ideales para el desempeño eficaz y del que no haya lugar a controversias o dudas sobre sus fallos. Al respecto, el investigador Cipriano Gómez Lara señala que *"De las funciones estatales, la jurisdiccional, que entraña la impartición de justicia es, sin lugar a dudas, la más delicada de las tareas públicas. Por ello es un postulado de evidente razón y fuerza que tan delicada misión, la de juzgar a los semejantes, deba estar desempeñada en toda sociedad civilizada y progresista, por los mejores hombres del grupo social"*[278].

El Poder Judicial *"es una de las piezas centrales del Estado contemporáneo por el equilibrio que su actuación imprime al acontecer público. Sin certeza en el derecho y sin seguridad en su aplicación, no hay estabilidad social ni convivencia social y política. Sociedades como la mexicana, que han iniciado procesos de transición, requieren de la actuación judicial y específicamente de sus resoluciones fundamentales para aligerar las tensiones sociales, definir el rumbo del cambio y alcanzar ideales compartidos como la democracia, la igualdad, la libertad y el respeto a los derechos fundamentales y la justicia"*[279].

El principio de unidad jurisdiccional, que se encuentra establecido en la legislación española, versa sobre la existencia de una sola unidad jurisdiccional, una sola organización para desempeñar la tarea judicial, algo a lo que se debe aspirar en Michoacán, puesto que

> *"De nada serviría proclamar la sumisión del Estado al derecho, el principio de que la aplicación de las leyes a los casos controvertidos se realizará a través de unos procesos con plenas garantías para las partes y por jueces y magistrados independientes, si dicha facultad puede ser sustraída de la jurisdicción y conferida a órdenes de funcionarios o de particulares que, aun cuando puedan tener los aspectos funcionales de la jurisdicción (conocer, decidir y ejecutar), no posean los orgánicos (independencia e imparcialidad). En la medida en que los jueces y magistrados,*

[278] GÓMEZ Lara, Cipriano, Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho procesal [en línea], 1ª Ed., México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005 [fecha de consulta: 30 de julio de 2017]. Carrera Judicial, Consejos de la Judicatura y Escuelas Judiciales. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1624-estudios-en-homenaje-a-don-jorge-fernandez-ruiz-derecho-procesal ISBN: 970-32-2506-3.

[279] Ibidem, p. 137.

integrantes del Poder Judicial, son los únicos funcionarios independientes y sometidos a la ley y al derecho, tan sólo a ellos la sociedad les otorga la potestad jurisdiccional, excluyéndose, de este modo, la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pueda conferir a otro cuerpo de funcionarios el ejercicio de funciones juzgadoras con fuerza de cosa juzgada"[280]

Lo anterior, implica que se aspire a una verdadera independencia judicial *"como máxima garantía del justiciable"*[281], por tanto, la unidad jurisdiccional responde en esencia a que los tribunales adopten un modo específico de ser organizados y de funcionar, a pesar de que un tribunal sea especializado en una materia, *"en los procesos contencioso-administrativos, y en la materia fiscal, se hizo evidente esta distinción, y la materia electoral no es excepción por su alto grado de especialización y por las particularidades de la propia materia. Sin embargo, la proliferación de tribunales en el ámbito del Poder Ejecutivo no es adecuada para los efectos de fortalecimiento e independencia del Poder Judicial de la Federación, por lo que la unidad de la jurisdicción es un anhelo altamente deseable"*[282].

Al tratarse de un órgano autónomo[283], cuya elección de magistrados depende del Congreso del Estado, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo está más propenso a ser afectado por intereses políticos y a alejarse de los intereses de la sociedad michoacana, por lo que, en aras de mejorar y fortalecer la labor de este tribunal, su adhesión al Poder Judicial de Michoacán vendrá a mejorar los perfiles profesionales de sus integrantes, lo que garantizará la plena independencia del tribunal y de sus decisiones.

Es por ello que se propone la reforma al artículo 67 y 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo y 146 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, con la

---

[280] GIMENO Sendra, José Vicente, citado por CHOCRÓN Giráldez, Ana María, La Exclusividad y la Unidad Jurisdiccionales como Principios Constitucionales en el Ordenamiento Jurídico Español. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* [en línea]. Mayo-Agosto, 2005, no. 113. [fecha de consulta: 30 de julio de 2017]. Disponible en: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/issue/view/124 ISSN: 0041-8633.

[281] MONTERO Aroca, Juan, citado por CHOCRÓN Giráldez, Ana María, Ibidem, p. 675.

[282] MELGAR Adalid, Mario, Op. Cit., nota 276, p. 148.

[283] Artículo 143 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

finalidad de que el Tribunal de Justicia Administrativa de la entidad forme parte del Poder Judicial de Michoacán, con lo que se garantizaría que la elección de los magistrados pertenecientes a éste, sea bajo los lineamientos que la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán.

En dicha norma, se determinan los siguientes procesos para ser considerado como elegible como magistrado del Poder Judicial del Estado:

> *"Artículo 8. Para la elección de los Magistrados, el Consejo realizará la evaluación de los aspirantes e integrará y enviará al Congreso la propuesta mediante el procedimiento siguiente: I. Publicará convocatoria abierta en el Periódico Oficial, en el portal de internet del Poder Judicial y en un diario de circulación estatal que contendrá lugar, fecha, plazos, términos y requisitos para el proceso de selección; II. Los nombres de los aspirantes registrados serán publicados en el portal de internet del Poder Judicial y en un diario de circulación estatal, a efecto de que cualquier persona, por el término de tres días hábiles, de manera respetuosa, formule y haga llegar al Consejo observaciones sobre los participantes, acompañando las pruebas que acrediten su dicho; III. Los aspirantes deberán someterse a evaluación de eficiencia y competencia, que realizará el Consejo, la cual consistirá en exámenes, escritos u orales sobre los aspectos que con más frecuencia se somete a conocimiento de los juzgadores, considerando problemas, normativa, jurisprudencia y cuestiones doctrinales aceptadas generalmente; así como resolver un caso práctico, atendiendo a las soluciones posibles y resultado; IV. El Consejo garantizará que quienes califiquen el examen, no conozcan la identidad del aspirante evaluado; y, V. El Consejo remitirá al Congreso la lista, acompañada del expediente debidamente foliado y pormenorizado de cada aspirante evaluado, en el que se incluirá la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos constitucionales, el examen practicado y su resultado, para que éste designe de entre los tres con más alta calificación".*

En la actualidad, de acuerdo con el artículo 146 del Código de Justicia Administrativa del Estado, la elección actual se realiza mediante ternas de personas que, de acuerdo con una convocatoria pública emitida por el Congreso del Estado, se proponen a sí mismas para ser candidatos y la elección de realiza mediante el voto de dos terceras partes de los diputados locales.

Con la reforma que se propone, si bien es cierto que, al final, la decisión para la elección de magistrados del Poder Judicial del Estado de Michoacán sigue siendo del Congreso del Estado, también lo es que, mediante la propuesta hecha por el Consejo del Poder Judicial del Estado, se estaría procurando que quienes sean designados como magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, cumplan con un perfil especializado con carrera judicial que les permita impartir de manera plena la justicia administrativa, lo que en su momento, como se ha mencionado a lo largo de esta investigación, generará con sus sentencias que la autoridad administrativa agote el conjunto de formalidades y trámites legales para pronunciar sus actos, situación que, lógicamente, beneficiará tanto al particular como a los órganos administrativos dotados de facultades decisorias.

En otras palabras, las resoluciones del tribunal pueden propiciar a la autoridad administrativa local un conocimiento pleno de las fallas en sus procedimientos o emisión de sus actos; por tanto, se estima que éstas pueden servir de orientación en el futuro y ejecución de los mismos.

Esto, además de mejorar la actividad de la administración pública y de los servicios que presta, la ciñe sin lugar a dudas interpretativas al cumplimiento estricto de las leyes que aplican, en beneficio de los particulares.

De continuar la elección de los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo de la manera en que se viene realizando, se corre el riesgo de que exista un sometimiento por cuanto toca a la designación de sus integrantes, su estabilidad y las normas que regulan la función frente a las decisiones del poder legislativo local. El escenario actual es el que describe, tajantemente Cipriano Gómez Lara, quien afirma que *“el retraso, la ignorancia, la falta de cultura política y cívica, todo ello ha provocado que con mucha frecuencia hayan sido titulares de los órganos jurisdiccionales de nuestro país, en todos los niveles, personas descalificadas, ineptas y hasta corruptas, que*

han llegado a dichos puestos por designaciones subjetivas y aberrantes que desde luego han propiciado una pésima impartición de la justicia"[284]

Además, con esta adhesión al Poder Judicial del Estado, se vería reforzada la labor del Tribunal Administrativo y sus alcances materiales, puesto que actualmente sólo cuentan con una sala colegiada en la ciudad de Morelia, Michoacán, por lo que no existe una garantía de que todos los michoacanos puedan acceder a la justicia administrativa cuando así lo necesiten.

Se trata de acercar la justicia administrativa a las personas que, por razones socioeconómicas como se vio en el principio de este capítulo, no pueden trasladarse hasta la sede del Tribunal de Justicia Administrativa en Michoacán, lo que vulnera su Derecho Humano de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, al garantizarse la independencia del tribunal, se verían fortalecidos rubros como el del combate a la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas, pilares de la nueva gestión pública y la transición del Estado Mexicano hacia el gobierno abierto.

Con el fin de generar información estadística clara y precisa, en aras de generar un trabajo de investigación no sólo documental sino de campo, se solicitó formalmente al Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, se permitiera la realización de una encuesta con fines estrictamente académicos para sondear la opinión de las y los servidores públicos de dicho órgano judicial, instrumento que versaría sobre la situación laboral de éstos en lo particular pero también en lo general, sobre la carga de trabajo del tribunal y el tipo de asuntos que éste atiende, sobre cuestiones relativas al control judicial y la protección y garantía de Derechos Humanos y sobre la propuesta para mejorar al tribunal, sin embargo, no se obtuvo respuesta alguna, lo que demuestra la renuencia de las autoridades al frente de dicho órgano al cuestionamiento y la crítica.

Sin duda, hace falta que exista mayor apertura política, académica y desde luego jurídica para que el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de

[284] GÓMEZ Lara, Cipriano, Op. Cit., nota 277, p. 211.

Ocampo pueda consolidarse como un verdadero órgano garante y protector de Derechos Humanos y controlador de la Administración Pública, no sólo estatal –tema central de esta investigación-, sino de ésta en los niveles que le resulten competentes.

CONCLUSIÓN

Ha quedado claro que los Derechos Humanos han pasado a ser un pilar esencial de esos rubros en los que se desenvuelve la Administración, pues su reconocimiento es relevante, primordial e indispensable dentro del sistema jurídico mexicano y el estado de Derecho. Hoy más que nunca el Administrado deja esta posición, aparentemente pasiva, frente al poder que ejerce la Administración sobre él, y pasa a formar parte de dicha actividad, no desde una posición activa, desde luego, pero sí desde una colocación que permite que sus derechos sean el elemento principal a considerar durante la acción de la Administración.

Como se mencionó en el primer capítulo de este trabajo, todo Estado tiene una obligación que reside esencialmente en mantener el orden y la integridad de las sociedades. Parte de esa obligación hoy en día se ha concentrado en el respeto, garantía, protección y promoción de los Derechos Humanos reconocidos constitucionalmente y que tienen como base la dignidad humana, hecho que se antepone a cualquier otra situación social, jurídica o política.

Como se ha visto a lo largo de esta investigación, la actividad de la Administración Pública se encuentra regida por principios y valores básicos como la justicia, la dignidad, la libertad, el orden, la paz y el bienestar general. Surge del modelo democrático que permite que una mayoría domine sobre una minoría a través de los órganos especiales que se crean para ello, lo que, en otras palabras, se refiere a la división de poderes para tener una verdadera organización técnica. Consecuentemente, la Administración Pública forma parte, pues, del poder público. Y lo ejerce.

En Michoacán, la Administración Pública Estatal, a través del Ejecutivo, parece ser que no ha podido llevar a la vida práctica estos valores y principios que conlleva el reconocimiento de los derechos fundamentales. Su accionar, de acuerdo a las estadísticas presentadas, no ha generado el panorama de bienestar social que de éste se espera y que, al menos, sea medianamente aceptable, lo que, en otras palabras, significa que su actuar en aras de lograr el bienestar

común en un equilibrio que a su vez permita el desarrollo individual de las personas, resulta cuestionable.

Lo anterior permite determinar que no basta con que exista el reconocimiento constitucional de los Derechos Humanos y que hayan sido establecidas en dicha norma suprema las obligaciones que sobre éstos recaen para el Estado, sino que debe existir una verdadera ejecución práctica de éstas para que la conjunción entre idea y hecho se materialice, es decir, que se genere una funcionalidad real de los Derechos Humanos a partir de experiencias reales que armonizan con su concepción.

La Administración Pública Estatal, como se ha mencionado, cuenta con facultades amplias para buscar el bienestar común, que es su fin último, sin embargo, no debe pasar por alto que el sistema jurídico mexicano se encuentra, hoy en día, en una época de transición respecto a la obligación que ha surgido luego del reconocimiento constitucional a los Derechos Humanos, la cual, como se ha precisado anteriormente, tiene que ver con su respeto, garantía, protección y promoción.

En ese sentido, la Administración Pública Estatal debe diseñar, implementar, evaluar y corregir las políticas que sean necesarias para procurar satisfacer el interés de la sociedad, lo cual debe realizarse de manera armónica con los Derechos Humanos, los cuales deben fungir como base y eje de esta acción estatal. Los gobiernos deben transitar hacia un sistema que permita en la mayor medida posible, que su actuar siga con esta máxima ahora reconocida por el Estado Mexicano.

La historia ha demostrado que los Derechos Humanos son absolutamente necesarios para que una persona pueda desarrollarse individual y socialmente con dignidad, sin importar el momento y el lugar de su existencia. A pesar de ello, el reconocimiento de estos derechos ha sido un evento paulatino, que se ha desarrollado y perfeccionado a través de los años, es decir, ha ido evolucionando.

Como quedó establecido en este trabajo, la evolución y progreso respecto a los Derechos Humanos ha existido en nuestro país desde hace varias decenas de

años, pues comenzaron a existir esbozos de reconocimiento de derechos que, se pensaba, debían ser inherentes a las personas por el simple hecho de serlo, algo que sin duda fue revolucionario y que se agradece a la influencia de la ideología francesa, española y estadounidense de la época, pilares que ayudaron a forjar la historia constitucionalista de nuestra nación.

Y es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norma suprema sobre la cual se funda el Estado mexicano, donde se han reconocido, a partir del mes de junio del año 2011, que los Derechos Humanos son el eje necesario e indispensable para que las personas puedan desarrollarse en un plano individual pero también en un plano social. A partir de este reconocimiento, diversas normas que derivan de dicha norma fundamental, se han ceñido a éste, contemplando expresamente en sus contenidos que dichas normas se interpretarán conforme los principios de Derechos Humanos.

Lo anterior, se ha replicado en las constituciones estatales, como ocurre con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, donde dichas normas igualmente hacen un reconocimiento de Derechos Humanos, señalando en sí mismas una base sobre la cual deberá regirse la organización gubernamental y por tanto, política.

La Administración Pública estatal en Michoacán se encuentra, además, regida por diversas normas que ya han sido señaladas en este trabajo, las cuales también hacen referencia a los Derechos Humanos, sin embargo, igualmente se ha referido que el Ejecutivo del Estado de Michoacán, en sus tareas diarias, no actúa en plenitud y armonía con los principios referidos y su obligación inherente frente a los Derechos Humanos, hecho que resulta obvio ante el panorama socioeconómico que impera en la entidad. O bien, al menos no de una manera que sea tangible más allá del esbozo de ideología que se pretende imponer a través de medios que resultan ineficaces e ineficientes.

En otras palabras, se insiste, debe existir una conjunción entre las intenciones y los hechos, debe entenderse que más allá de los elementos normativos, existen factores sociales, económicos y políticos que no se han tomado en cuenta y que

han dificultado que la Administración Pública cumpla con su obligación respecto a los Derechos Humanos, por lo tanto, los mecanismos y políticas actuales no han generado una verdadera consciencia de cambio y acato irrestricto a dichos deberes.

Los medios de defensa con los que cuenta el particular frente a aquellas acciones que estima que atentan contra sus derechos, incluidos los ya referidos Derechos Humanos, o bien, actos de los que pudieran desprenderse violaciones a éstos, se encuentran bien determinados en las normas ya mencionadas en el capítulo tercero de este trabajo, particularmente en el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, cuyas resoluciones competen, pues, al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

Como se ha señalado a lo largo de esta tesis, existen situaciones de hecho que hacen cuestionar la actividad de la Administración Pública por lo que ve a sus acciones encaminadas a respetar, promover, proteger y garantizar de los Derechos Humanos. La actividad de la Administración estatal en Michoacán se sujeta al control judicial que ejerce el Tribunal citado, sin embargo, la cuestión planteada sumerge también a la actividad de éste, pues como se ha dilucidado, en Michoacán hoy en día siguen existiendo factores que se imponen ante los mecanismos que permitirían una protección y garantía de Derechos Humanos objetiva en sus resoluciones, tales como la elección de magistrados ponentes.

En diversos países que incluso no forman parte de la familia jurídica a la que el sistema mexicano pertenece, igualmente realizan un control de la Administración, puesto que resulta indispensable y absolutamente necesario en cualquier orden democrático. Y es de resaltar el hecho de que, a pesar de esta diferencia, el control que se realiza es similar en uno y otro país: a través del poder judicial.

De ahí la importancia de que en Michoacán, el Tribunal de Justicia Administrativa cuente con operadores jurídicos que verdaderamente cumplan con un perfil judicial que permita, indudablemente, confirmar vastos conocimientos

jurídicos en cuanto al control constitucional y convencional, lo que se traduciría en resoluciones objetivas y realmente garantes de Derechos Humanos.

Es igualmente lógico que se entienda que existen muchos caminos y formas para que la noción de los Derechos Humanos sea comprendida y que su respeto, promoción, protección y garantía sea irrestricto por parte del Ejecutivo estatal y de todas y todos los servidores públicos. Parte de esta obligación de Estado tiene que ver, además de las políticas y acciones que realiza el poder Ejecutivo, como principal actor material en cuanto a la pretensión de satisfacer el interés público, con la labor que el poder Judicial tiene encomendada: impartir justicia.

Por tanto, es imprescindible que los procesos de selección de magistrados ponentes del citado tribunal sean transparentes y no estén sujetos a otro criterio de selección salvo la carrera judicial que el aspirante tenga y sus probados conocimientos empíricos, puesto que ello garantizaría el fortalecimiento del poder judicial y su equilibrio respecto a los otros dos poderes.

Fuentes de información

Bibliográficas

- BRIONES, Guillermo, *"Evaluación de Programas Sociales"*, 3ª ed., Ed. Trillas, México, 2006 (reimp. 2013), 270 pp.

- CABALLERO OCHOA, José Luis, "*La interpretación conforme"*. 2ª ed. México : Porrúa, 2014. ISBN: 978-607-09-1783-7.

- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel y otro, *"Garantismo, estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli",* 2ª edición, Trotta, España, 2009, 544 páginas. ISBN: 978-84-8164-768-6.

- CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo Tomo I, 7ª Ed., Buenos Aires : LexisNexis Abeledo-Perrot, 1998. 493 pp. ISBN: 950-20-1139-2.

- CLAURE Villarroel, María Elena. Eficacia del Control de Constitucionalidad en Procesos Administrativos y Judiciales – Período 1999-2011 en el Ordenamiento Jurídico Boliviano. Tesis (Doctorado en Derecho). Nuevo León, México : Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Criminología, 2013, pp. 482.

- DEL REFUGIO GONZÁLEZ, María, *"La búsqueda de un modelo propio para la construcción del Nuevo Estado",* en Víctor Gayol (coordinador), *Formas de gobierno en México. Poder político y actores sociales a través del tiempo,* V. 1, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, 2012.

- Dworkin, Ronald, *"Los derechos en serio",* 7ª impresión, Ariel Derecho, España, 2009, 496 páginas. ISBN: 978-84-344-1508-9.

- GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo, eT.aL., *"Curso de Derecho Administrativo"*, 12ª ed., Ed. CIVITAS, España, 2011, v. I, 872 páginas. ISBN: 978-84-470-4128-2.

- GARCÍA De Enterría, Eduardo, eT.aL., "Curso de Derecho Administrativo", 12ª ed., Ed. CIVITAS, España, 2011, v. II, 767 páginas. ISBN: 978-84-470-3604-2.

- HESSE, Konrad, *"Escritos de Derecho Constitucional"*, 1ª reimpresión, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, 282 páginas. ISBN: 978-84-615-2508-9.

- HOBBES, Thomas, *"El Leviatán"*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Losada, 2003, 570 páginas. ISBN: 9789500392532.

- JELLINEK, Georg, *"Teoría general del Estado"*, 1ª edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, 688 páginas. ISBN: 9789681659509.

- PÉREZ DAYÁN Alberto, *"Teoría General del Acto Administrativo"*, 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 2014, 212 páginas. ISBN: 978-607-09-1527-7.

- Schmitt, Carl, "*Teoría de la Constitución",* Alianza Editorial, Madrid, 1996, 377 páginas. ISBN: 84-206-8057-5.

- TRON Petit, Jean Claude, eTaL, *"La nulidad de los actos administrativos"*, 5ª edición, Porrúa, México, 2015, 507 pp. ISBN: 978-607-09-1845-2.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Declaración Universal de los Derechos Humanos.

- Ley de Amparo.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

Cibergráficas

- ARROYO MORENO, Jesús Ángel,, eT. aL., La génesis de los derechos humanos en México [en línea]. Primera edición, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006 [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2016]. El origen del juicio de amparo. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2289-la-genesis-de-los-derechos-humanos-en-mexico ISBN: 970-32-3802-5.

- BHUSHAN, Manoj, Judicial Review of Administrative Actions in India, Law Articles - India's Most Authentice Free legal Source Online [en línea]. Novimebre 10, 2014 [fecha de consulta: 24 de julio de 2017]. Disponible en: http://www.legalservicesindia.com/article/article/judicial-review-of-administrative-actions-in-india-1581-1.html

- BUCIO Ibarra, Arturo, Informe de actividades año 2016 [en línea]. Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo [fecha de consulta: 25 de julio de 2017]. Disponible en: http://www.tjamich.org/LAI/informe_actividades2016.pdf

- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *"La Suprema Corte de Justicia, sus orígenes y primeros años, 1808 – 1847"* [en línea]. Primera edición, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1986 [fecha de consulta: 27 de diciembre de 2016]. Disponible en: http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=929

- CAMP KEITH, Linda. The United States Supreme Court and Judicial Review of Congress, 1803-2001. Judicature [en línea]. Vol. 90, Enero – Febrero 2007, no. 4 [fecha de consulta: 12 de julio de 2017]. Disponible en: http://www.utdallas.edu/~lck016000/JudicatureUSSCT.pdf

- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *"Los Derechos Fundamentales en México"* [en línea], 1ª edición, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, CNDH, 2004 [fecha de consulta: 8 de mayo de 2016]. Disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1408 ISBN: 970-32-1580-7.

- CARPIZO, Jorge, eT. aL., Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina [en línea]. Primera edición, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013 [fecha de consulta: 9 de diciembre de 2016]. Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución mexicana. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3455-constitucionalismo-dos-siglos-de-su-nacimiento-en-america-latina

- CASTAÑÓN, Jesús, Introducción a Teodosio Lares, *Revista de la Facultad de Derecho de México* [en línea]. Julio-Diciembre, 1971, nos. 83 y 84. [fecha de consulta: 21 de diciembre de 2016]. Disponible en: http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/83/ntj/ntj9.pdf

- CELGHIN, Jorge Alberto, El control de legalidad y el principio de revisión de los actos administrativos. Universidad de Buenos Aires. Ponencia disponible en: http://www.derecho.uba.ar/graduados/ponencias/celghin.pdf

- CHOCRÓN Giráldez, Ana María, La Exclusividad y la Unidad Jurisdiccionales como Principios Constitucionales en el Ordenamiento Jurídico Español. Boletín Mexicano de Derecho Comparado [en línea]. Mayo-Agosto, 2005, no. 113. [fecha de consulta: 30 de julio de 2017]. Disponible en: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/issue/view/124 ISSN: 0041-8633.

- CISNEROS FARÍAS, Germán [eT.aL.] "*Control de la Administración Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo"* [en línea]. México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007 [fecha de consulta: 4 de julio de 2016] Disponible en: http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2396 ISBN: 970-32-3934-4.

- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, sesión 112 del 5 de junio de 2007. Versión estenográfica. Consideraciones. Disponible en: http://www.tjamich.org/tribunal-de-justicia/antecedentes/

- CORCUERA CABEZUT, Santiago, *"Derechos Humanos y Administración Pública. Antecedentes, Situación Actual, Perspectivas y Propuestas"* [en línea]. México : Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2014

[fecha de consulta: 29 de diciembre de 2016]. Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/pdf/21_LIIBRO_INAP_DERECHOS_HUMANOS.pdf ISBN: 978-607-9026-43-1.

- CORDERO TORRES, Jorge Martín, La Administración Pública y Los Derechos Humanos en México, *Ciencia y Sociedad* [en línea]. Volumen XXXVI, no. 1, Enero-Marzo 2011 [fecha de consulta: 29 de diciembre de 2016]. Disponible en: http://www.redalyc.org/pdf/870/87019755007.pdf

- Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán [en línea]. Disponible en: http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/C%C3%93DIGO_DE_JUSTICIA_ADMINISTRATIVA_DEL_ESTADO_DE_MICHOAC%C3%81N_DE.pdf [fecha de consulta: 3 de agosto de 2016].

- *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional* [en línea]. México : Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2011- [fecha de consulta: 6 de mayo de 2016]. Número 25. Disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/indice.htm?n=25 ISSN versión electrónica: 2448-4881.

- DAVID, René y Camille Jauffret-Spinosi, *Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos* [en línea]. 11ª Ed., México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010 [fecha de consulta: 23 de julio de 2017]. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2792-los-grandes-sistemas-juridicos-contemporaneos-1a-reimp-de-la-11a-ed ISBN: 9786072002517.

- DE LA TORRE VILLAR, Ernesto, *"Estudios de Historia Jurídica"* [en línea]. México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994 [fecha de consulta: 7 de mayo de 2016]. Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=812 ISBN: 968-36-3725-6.

- *Demoglosario* [en línea], De la crisis a la Democracia [fecha de consulta: 7 de mayo de 2016]. Disponible en: https://demoglosario.net/2014/06/05/institucionesestado/

- DHRUVRAJ, Bhavsar, Administrative Law in India. Sardar Patel University, Vallabh Vidyanagar, India, Home Page [fecha de consulta: 23 de julio de 2017]. Disponible en: http://www.academia.edu/5498367/Administrative_Law_in_India

- DUTTA, Himani. Judicial Review in India and USA: A Comparative Study. Law Articles - India's Most Authentice Free legal Source Online [en línea]. Novimebre 10, 2014 [fecha de consulta: 12 de julio de 2017]. Disponible en: http://www.legalservicesindia.com/article/article/judicial-review-in-india-and-usa-1734-1.html

- FAJARDO VELASQUEZ, John Milton. Acción de Lesividad. Actos administrativos ilegales de carácter particular y concreto que no son lesivos a la Administración. Tesis (Magister en Derecho). Bogotá, D.C. Colombia : Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2015, pp. 86. Disponible en: http://www.bdigital.unal.edu.co/49843/1/79801268.2015.pdf

- FLORES Navarro, Sergio, Informe de actividades año 2015 [en línea]. Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo [fecha de consulta: 25 de julio de 2017]. Disponible en: http://www.tjamich.org/LAI/historico/informe/informe_actividades_2015.pdf

- FIX-Zamudio, Héctor. "*Concepto y Contenido de la Justicia Administrativa"*. En: Cisneros Farías, Germán [eT.aL.] "*Justicia Administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo"* [en línea]. México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007 [fecha de consulta 15 de mayo de 2016]. pp. 171 – 234. Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2391 ISBN: 970-32-3924-2.

- GAMAS TORRUCO, José, *"El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917"* [en línea]. Primera edición, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007 [fecha de consulta: 22 de diciembre de 2016]. La vigencia de la Constitución de 1857. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2389-el-proceso-constituyente-mexicano-a-150-anos-de-la-constitucion-de-1857-y-90-de-la-constitucion-de-1917

- GARCÍA Huante, Omar, "Algunas reflexiones acerca del papel que desempeña el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el ordenamiento jurídico mexicano", Senado de la República. [fecha de consulta: 25 de julio de 2017]. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/hacienda/docs/Magistrado_TFJFA/OGH_Ensayo.pdf

- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, "Derechos Humanos y proceso constitucional en América Latina". *Araucaria: Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades* [en línea]. Núm. 17, 2007 [fecha de consulta: 17 de noviembre de 2016]. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/155054 ISSN: ISSN-e 2340-2199, ISSN 1575-6823.

- GÓMEZ Lara, Cipriano, Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho procesal [en línea], 1ª Ed., México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005 [fecha de consulta: 30 de julio de 2017]. Carrera Judicial, Consejos de la Judicatura y Escuelas Judiciales. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1624-estudios-en-homenaje-a-don-jorge-fernandez-ruiz-derecho-procesal ISBN: 970-32-2506-3.

- GUERRERO, Omar, *"Principios de Administración Pública"* [en línea]. Santa Fe de Bogotá, Colombia : Escuela Superior de Administración Pública, 1997 [fecha de consulta 31 de julio de 2016]. pp. 198. Disponible en: http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1826

- Häberle, Peter, *"El Estado Constitucional"* [en línea], 1ª reimpresión, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003 [fecha de consulta: 8 de mayo de 2016]. Disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=14 ISBN: 968-36-9069-6.

- HERRERA Peña, José, "Michoacán, Historia de las instituciones jurídicas" [en línea]. 1ª Ed., México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010 [fecha de consulta: 25 de julio de 2017]. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3147-michoacan-historia-de-las-instituciones-juridicas ISBN: 9786070212079.

- HERRERA, Rocío Mariel en La Inconstitucionalidad en el Régimen Federal. Universidad de Buenos Aires. Ponencia disponible en: http://www.derecho.uba.ar/graduados/ponencias/herrerarocio.pdf

- HUTCHINSON, Tomás, El sistema argentino de control judicial de la Administración, Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales [en

línea]. Año 7, 2009 – 2010, no. 40 [fecha de consulta: 21 de julio de 2017]. Disponible en: http://hdl.handle.net/10915/19861

- MAIORANO, Jorge Luis, El procedimiento administrativo y la defensa de los intereses colectivos. Home Page [fecha de consulta: 21 de julio de 2017]. Disponible en: http://www.jorgeluismaiorano.com/index.php?option=com_content&view=article&id=867

- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917 [en línea]. Primera edición, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007 [fecha de consulta: 7 de diciembre de 2016]. La Constitución de 1857, libertad e inconstitucionalidad. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/21.pdf

- NIKKEN, Pedro, eTal. *Estudios Básicos de Derechos Humanos I* [en línea]. San José, Costa Rica : Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994 [fecha de consulta: 6 de mayo de 2016]. Capítulo tercero. *El concepto de Derechos Humanos*. Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1835 ISBN: 9977-962-60-X.

- NORIEGA, Alfonso, *"El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano"* [en línea]. México : Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1972 [fecha de consulta: 6 de mayo de 2016]. Disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=716

- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. El Constitucionalismo Contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo [en línea]. México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013. [Fecha de consulta: 15 de

noviembre de 2016]. 12. Los Derechos Humanos en América Latina. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3271-el-constitucionalismo-contemporaneo-homenaje-a-jorge-carpizo#117506 ISBN: 9786070242465.

- Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo [en línea]. Ciudad de México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008- [fecha de consulta 5 de agosto de 2016]. Número 4. Disponible en: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/4/art/art8.pdf

- RIASCOS GÓMEZ, Libardo Orlando, *"El Acto Administrativo"* [en línea]. Colombia : Grupo Editorial Ibáñez, 2013 [fecha de consulta: 10 de febrero de 2017]. La nulidad de los actos administrativos en el derecho colombiano. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/297732560_La_nulidad_de_los_actos_administrativos_en_el_derecho_colombiano

- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, eT. aL., Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo [en línea]. Primera edición, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005 [fecha de consulta: 13 de diciembre de 2016]. La explicación histórica del derecho administrativo. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1594-estudios-en-homenaje-a-don-jorge-fernandez-ruiz-derecho-administrativo

- Revista de la Facultad de Derecho de México [en línea]. Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 2013- [fecha de consulta 15 de mayo de 2016]. Número 259. Disponible en: http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=facdermx&n=259 ISSN: 1870-8722.

- SALGADO Ledesma, Eréndira, “Justicia contenciosa administrativa. Congreso Internacional” [en línea]. 1ª Ed., México : Instituto de Investigaciones Juridicas, UNAM, 2013 [fecha de consulta: 30 de julio de 2017]. La necesaria autonomía de la jurisdicción administrativa. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3282-justicia-contenciosa-administrativa-congreso-internacional ISBN: 9786070243912.

- SÁNCHEZ BAPTISTA, Néstor Raúl, Los motivos y las finalidades de la acción de nulidad y de la acción de nulidad y restablecimiento de un derecho: El debate subsiste. *Revista Via Inveniendi et Iudicandi* [en línea]. Enero - Junio 2015, Vol. 10, no. 1 [fecha de consulta: 14 de abril de 2017]. Disponible en: http://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/viewFile/2448/2388 ISSN: 1909-0528.

- SÁNCHEZ Gil, Rubén A., El Control Difuso de la Constitucionalidad en México. Reflexiones en torno a la Tesis P./J. 38/2002. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional [en línea]. Julio – Diciembre, 2004, no. 11. [fecha de consulta: 26 de julio de 2017]. Disponible en: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/view/224 ISSN: 1405-9193.

- SANTOFIMIO, Jaime Orlando, *“Acto administrativo. Procedimiento, eficacia y validez”*, p. 244. Disponible en: http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=979

- SILVA RAMÍREZ, Luciano, Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional al juicio de amparo (artículos 103 y 107 constitucionales), *Revista Cultura Jurídica* [en línea]. Abril-Junio 2011, no. 2 [fecha de consulta: 1 de enero de 2017]. Disponible en: http://www.derecho.unam.mx/investigacion/revista-cultura02.php

- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Algo Sobre Los Antecedentes de Nuestro Juicio de Amparo, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* [en línea]. Septiembre – Diciembre 1988, no. 63. [fecha de consulta: 28 de diciembre de 2016]. Disponible en: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/issue/view/72 ISSN: 0041-8633.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2001, no. 57. [fecha de consulta: 26 de julio de 2017]. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3084-decisiones-relevantes-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion-num-57-procedencia-del-juicio-de-amparo-para-impugnar-una-reforma-a-la-constitucion-federal ISBN: 9786074683769.

- Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, 25 de julio de 2017. Disponible en: http://www.tjamich.org/tribunal-de-justicia/antecedentes/

- Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 25 de julio de 2017. Disponible en: http://www.tfja.mx/index.php/el-tribunal/quienes-somos/historia

- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *"El control de la Administración Pública en México"* [en línea]. Primera edición, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996 [fecha de consulta: 31 de diciembre de 2016]. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3397-el-control-de-la-administracion-publica-en-mexico ISBN: 978-36-5224-X.

- VÁZQUEZ, Luis Daniel y SERRANO, Sandra, *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un Nuevo Paradigma"* [en línea]. Primera edición, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011 [fecha de consulta: 28 de diciembre de 2016]. Los Principios de Universalidad,

Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad, Apuntes Para su Aplicación Práctica. Disponible en: http://corteidh.or.cr/tablas/r29011.pdf ISBN: 978-607-02-2769-1.