

## CAPÍTULO DÉCIMO

### EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como se mencionó en el capítulo segundo de esta obra, entre los actos más importantes del Gobierno figuran los relacionados con el tesoro público, de ahí la importancia de garantizar a los contribuyentes, que aportan una porción de sus riquezas para el sostenimiento del Estado, la seguridad de que el producto de sus contribuciones se emplea en los propósitos autorizados legalmente.

La historia apunta con terquedad que uno de los peligros permanentes en todo Estado es la posible corrupción de sus agentes; el propósito de prevenirla y evitarla, demanda el ejercicio de la función pública de fiscalización o control, mediante el desempeño de una actividad técnica y esencial del ente estatal dirigida a vigilar, verificar, comprobar y evaluar las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado.

Cada organización política o social necesita de órganos de control y vigilancia que permitan descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en las normas abstractas e impersonales fijadas para su desempeño y, en consecuencia, corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, metas y objetivos previstos.

La fiscalización o vigilancia, verificación, comprobación y evaluación de las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado, tiene por propósito determinar si su actuación se hizo con apego a la normativa jurídica vigente.

Actualmente, no queda a discusión lo indispensable que resulta para toda organización política o social contar con órganos de control y vigilancia que hagan posible descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en la normativa que regula su desempeño y, en consecuencia, poder corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, objetivos y metas previstos.

El control y vigilancia de la administración pública se da desde fuera y desde dentro de la misma; en el primer caso, por medio de los órganos jurisdiccionales, del órgano legislativo, del órgano de fiscalización superior, que en el ámbito federal de nuestro país es la Auditoría Superior de la Federación, y del *ombudsman*; desde dentro, nuestra administración pública federal ejerce la función de fiscalización a través de la Secretaría de la Función Pública, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las contralorías internas de cada una de sus dependencias y entidades, así como por medio del recurso administrativo. Situación parecida ocurre en la administración pública de la Ciudad de México y en las de los estados.

Además, el control se da de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, de dentro hacia fuera de la administración pública y de fuera hacia dentro de la misma; a este respecto, Joan Subirats, hace notar:

No podemos aceptar una única perspectiva de control, de arriba abajo, existen, además otras perspectivas tanto o más decisivas: de ‘abajo a arriba’ (en flujos de información, por ejemplo), de ‘dentro’ de la administración hacia ‘fuera’ (en el control de los recursos o servicios que se distribuyen), o de ‘fuera’ a ‘dentro’ (en las presiones de grupos de clientes o de interés en conseguir más recursos a cambio de ciertas concesiones o respaldos políticos o de otro tipo).<sup>223</sup>

El ejercicio de la función pública de fiscalización tiene entre sus objetivos el control de la administración pública, con la pretensión de que sus operaciones se efectúen de conformidad con los planes, programas y presupuestos aprobados previamente, con la normativa en vigor y con las instrucciones impartidas. En opinión de José Trinidad Lanz Cárdenas, “en el campo de la función pública, por control debe entenderse el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley, la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos”.<sup>224</sup>

## I. EL CONTROL EXTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA YUCATECA

Sin el control de los órganos depositarios de las funciones del poder público no es posible mantener el orden constitucional; al igual que la separación de

<sup>223</sup> Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP, 1989, p. 128.

<sup>224</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, p. 32.

las funciones del poder del estado, el control de los órganos referidos tiene por propósito la acotación del poder y el aseguramiento de la racionalidad de su ejercicio, lo que predica la sujeción de la administración pública a un régimen de control que conviva con su autonomía.

Existen dos sujetos en el control externo de la administración pública: el sujeto activo o controlador y el sujeto pasivo que es la administración pública controlada. En el orden jurídico mexicano, son sujetos activos del control externo: los órganos jurisdiccionales, el órgano legislativo, el órgano de fiscalización superior y el *ombudsman*.

### 1. *Por medio de los órganos jurisdiccionales*

Fungen como sujetos activos del control externo de la administración pública ciertos órganos jurisdiccionales, caracterizados: *i*) por ser independientes de la administración pública; *ii*) porque su control versa sobre la posible inconstitucionalidad o ilegalidad del acto impugnado de la administración pública; *iii*) porque actúan en razón de una acción procesal ejercida por un demandante que lo mismo puede ser una autoridad o un administrado, y *iv*) porque sus resoluciones pueden anular o dejar insubsistente el acto administrativo viciado.

A este respecto, el doctor Daniel Márquez Gómez hace notar que desde el punto de vista material, el control judicial o jurisdiccional de la administración es el

que realizan los órganos dotados de facultades materialmente jurisdiccionales, sin importar si son órganos formalmente integrados al Poder Judicial o se encuentran encuadrados formalmente en la administración. La característica fundamental es que puedan aplicar el derecho en el caso concreto, en ejercicio de sus funciones legales; esto es, que el orden jurídico faculte a estos órganos con la potestad de resolver controversias entre partes emitiendo una resolución o sentencia.<sup>225</sup>

En lo que concierne al control externo de la administración pública por medio de los órganos jurisdiccionales, puede ser de dos tipos: el control de constitucionalidad y el control de legalidad, que admiten diversas modalidades, como son la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad —que se dilucidan tanto en el ámbito federal como en el local—, el

<sup>225</sup> Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, 2003, pp. 29 y 30.

amparo administrativo —que se tramita en el ámbito federal, pero no en el local de Yucatán—, y el contencioso administrativo, instrumento de control de legalidad que se dilucida en el ámbito federal y en el ámbito local.

Se entiende por controversia constitucional la contienda jurídica suscitada entre órdenes normativos diferentes o entre distintos órganos depositarios de las funciones del poder público.<sup>226</sup>

En México, la acción de inconstitucionalidad es el instrumento jurídico procesal creado con el propósito de denunciar la posible contradicción entre la Constitución y una norma jurídica de carácter general, a fin de restablecer el orden constitucional en el caso de que se hubiere violentado; la referida acción se tramita en única instancia en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la obra publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el título *¿Qué son las acciones inconstitucionales?*, aparece el siguiente concepto de acción de inconstitucionalidad:

Es un procedimiento porque, al no requerir una controversia entre partes, no se surten los momentos procesales típicos. No es otra cosa que el análisis abstracto de cualquier norma general que órganos legislativos minoritarios, partidos políticos y el Procurador (léase Fiscal) General de la República, solicitan al Máximo Tribunal, sobre la base de que hay una posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional y la Constitución Política.<sup>227</sup>

### A. *La controversia constitucional*

En el constitucionalismo mexicano, la controversia constitucional ha sido tema de regulación de diversas cartas constitucionales, e incluso de proyectos de Constitución.

El primer antecedente de la controversia constitucional en México lo encontramos en la fracción I del artículo 137 de la Constitución Federal de 1824, que estableció este medio de control constitucional al incluir entre las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, la de “conocer de las controversias que puede haber de uno a otro Estado de la federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer

<sup>226</sup> Castro y Castro, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 34.

<sup>227</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las acciones inconstitucionales?*, 2a. ed., México, SCJN, 2004, p. 20.

formal sentencia”, precepto que retoma en lo esencial el inciso d) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución vigente que otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre una entidad federativa y otra, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Otro antecedente es la minoría de la Comisión de Constitución, que inspirada en la primera Constitución federal mexicana, emitió el 26 de agosto de 1842 su voto particular en el que proponía otorgar competencia a la Suprema Corte para conocer de las diferencias de los estados entre sí.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana expedidas por el dictador Antonio López de Santa Anna el 13 de junio de 1843, dividían al territorio de la República en departamentos, y en la fracción V de su artículo 118 incluían entre las facultades de la Suprema Corte de Justicia, la de conocer de las demandas judiciales de un departamento contra otro.

Triunfante la Revolución de Ayutla que derrocó al dictador Antonio López de Santa Anna, el presidente Ignacio Comonfort emitió el 15 de mayo de 1856 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, que señaló en su artículo 98 las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, encabezadas por la de conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro estado de la República, que implícitamente sería una controversia constitucional.

En consonancia con el artículo 98 del Estatuto Provisional de 1856, la Constitución de 1857, también en su numeral 98, explícitamente confirió a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer de las controversias que se suscitaren entre un estado y otro.

El Constituyente de Querétaro dispuso en el artículo 105 de la Constitución: “Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllos en que la Federación fuese parte”.

En la exposición de motivos de la iniciativa de modificación del artículo 105 constitucional, presentada a la Cámara de Senadores el 5 de diciembre de 1994, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en lo concerniente a la creación de la controversia constitucional, argumentó que era necesario incorporar procedimientos que fortalecieran el principio de la división de poderes, y además pusieran al alcance de la sociedad herramientas más eficientes para promover, a través de sus representantes, la revisión de constitucionalidad de disposiciones de carácter general.

Consecuentemente, la citada iniciativa propuso la modificación del artículo 105 constitucional a efecto de incrementar las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para darle competencia respecto de las controversias que surgieren entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de Gobierno del Distrito Federal; la amplitud de la legitimación para promover las controversias constitucionales —decía la iniciativa— reconocía la evidente complejidad en la composición de los diversos órganos federales, locales y municipales.

El artículo 105 constitucional confiere competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de controversias constitucionales, salvo las relativas a la materia electoral, en once supuestos específicos previstos en la fracción II de dicho numeral, de los cuales pueden involucrar al orden normativo o a los órganos depositarios del poder público yucateco, porque se den entre:

- La Federación y el estado de Yucatán.
- La Federación y un municipio de Yucatán.
- El estado de Yucatán y otro estado.
- Un municipio del estado de Yucatán y otro de un estado distinto.
- Dos poderes del estado de Yucatán, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- El estado de Yucatán y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- El estado de Yucatán y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declaren inválida una disposición general de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, o de sus cámaras o Comisión Permanente; o entre dos poderes de un mismo estado; o entre dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, tendrá efectos *erga omnes*, a condición de que sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los casos restantes, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo surtirán efectos respecto de las partes en la controversia.

En los términos señalados, el máximo órgano jurisdiccional del país puede ejercer control externo sobre la administración pública del estado de Yucatán y la de sus municipios, a instancias de los órganos legislativos federales: Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores

y Comisión Permanente; o de un estado, o de un municipio, respecto de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Por su parte, la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Yucatán, de orden público y observancia obligatoria en el estado, establece mecanismos de control constitucional mediante los cuales, el pleno del Tribunal Superior de Justicia, erigido en Tribunal Constitucional, determina la conformidad o disconformidad de la Constitución local con las disposiciones generales, proyectos de ley, de leyes, y de actos u omisiones legislativas o normativas impugnadas.

En este contexto, el artículo 5o. de la ley en cita confiere competencia al pleno del Tribunal Superior de Justicia, erigido en Tribunal Constitucional, para conocer de la controversia constitucional local, de la acción de inconstitucionalidad local, de la acción contra la omisión legislativa o normativa, y de la cuestión de control previo de constitucionalidad.

### B. *La acción de inconstitucionalidad*

Producto de las reformas a los artículos 103 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994, la acción de inconstitucionalidad se inscribe como uno de los medios de control y defensa de la Constitución.

En México, la acción de inconstitucionalidad es el instrumento jurídico procesal creado con el propósito de denunciar la posible contradicción entre la Constitución y una norma jurídica de carácter general, a efecto de restablecer el orden constitucional en el caso de que se hubiere violentado; la referida acción se tramita en única instancia en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la obra publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el nombre *¿Qué son las acciones inconstitucionales?*, aparece el siguiente concepto de acción de inconstitucionalidad:

Es un procedimiento porque, al no requerir una controversia entre partes, no se surten los momentos procesales típicos. No es otra cosa que el análisis abstracto de cualquier norma general que órganos legislativos minoritarios, partidos políticos y el Procurador (léase Fiscal) General de la República, solicitan al Máximo Tribunal, sobre la base de que hay una posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional y la Constitución Política.<sup>228</sup>

---

<sup>228</sup> *Idem.*

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 de México, la Constitución de Colombia de 1850, la Constitución venezolana de 1858 y la Constitución austriaca de 1820, figuran entre los antecedentes de la acción de inconstitucionalidad establecida en la Constitución mexicana, a partir de su reforma publicada al finalizar 1994.

Uno de los antecedentes de la acción de inconstitucionalidad es el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, concretamente en sus artículos 23 y 24, cuya cabal comprensión requieren tomar en cuenta al artículo 22, por lo que a continuación reproduzco literalmente el texto de los tres.

Art. 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución ó las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de senadores.

Art. 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuere reclamada como anticonstitucional, ó por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres Legislaturas, la suprema corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán á la suprema corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas.

Art. 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso general y las Legislaturas á su vez, se contraerán á decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es ó no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el testo de la Constitución ó ley general á que se oponga.

En su texto original, la Constitución de 1917 no contempló la acción de inconstitucionalidad, y fue hasta la reforma del artículo 105 constitucional cuando se creó este instrumento de control y defensa de la Constitución, cuyo texto transcribo a continuación:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:



a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión,

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de ocho votos.

Se adoptó en Colombia la forma federal de Estado (que posteriormente se cambió a la forma de Estado que se mantiene actualmente en la Constitución de 1991) a través de su Constitución Política para la Confederación Granadina, promulgada el 18 de mayo de 1858, que incluyó en su texto la acción de inconstitucionalidad en los siguientes términos: “Artículo 50. Corresponde a la Corte Suprema suspender la ejecución de los actos de las Legislaturas de los Estados, en cuanto sean contrarios a la Constitución o a las leyes de la Confederación; dando cuenta de la suspensión al Senado, para que éste decida definitivamente sobre la validez o nulidad de dichos actos”.

Según el doctor Peter Pernthaler, en Austria:

cada Land ha promulgado su propia Constitución. La Constitución federal autoriza a los Länder para ello siempre que estas constituciones no afecten a la Constitucional federal. A pesar de que las disposiciones básicas de organización que se aplican a los Länder están recogidas en el B-VG, las constituciones de los Länder no son simplemente «leyes instrumentales», sino que tienen derecho a regular todas las materias de acuerdo con los distintos estándares de homogeneidad previstos por la Constitución federal austriaca o hasta más allá incluso, si la Constitución federal no resulta de este modo afectada.<sup>229</sup>

<sup>229</sup> Pernthaler, Peter, *Kompetenzverteilung in der Krise*, Vienna, Braumüller, 1989, p. 5.

Así pues, en México la acción de inconstitucionalidad es un procedimiento que inicia el demandante con el propósito de demostrar que una norma de carácter general contradice un precepto constitucional, en consecuencia, implica una petición para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación examine en abstracto la constitucionalidad de tal norma y determine su invalidez, la respectiva resolución de la Suprema Corte de Justicia podrá declarar la invalidez de la norma general impugnada a condición de que se apruebe por una mayoría de al menos ocho votos.

El demandante puede ser cuando menos la tercera parte de los miembros de las cámaras legislativas federales, el Ejecutivo Federal, cuando menos la tercera parte de los miembros de las legislaturas locales, un partido político con registro nacional o local, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el Fiscal General de la República.

La demanda de acción de inconstitucionalidad debe presentarse dentro del plazo de treinta días naturales siguientes a la publicación de la norma impugnada.

De la Ley Reglamentaria de las fracciones I y III del artículo 105 constitucional, se infiere que son elementos esenciales de la misma: el demandante, la demanda en que se ejercita la acción, los órganos del poder público que emitieron y promulgaron la norma general impugnada, la norma general impugnada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ministro instructor, y la sentencia.

Dado que no puede haber una acción de inconstitucionalidad sin alguien que la ejercite, el demandante es un elemento esencial de dicha acción, pudiendo tener tal carácter:

- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales.
- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.
- El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas.
- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano.

- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro.
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por su correspondiente Legislatura.
- El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por su correspondiente Legislatura local.
- El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.<sup>230</sup>

No se puede iniciar una acción de inconstitucionalidad si no hay escrito de demanda en la que se ejerza tal acción, escrito que deberá contener los nombres y firmas de los demandantes; órganos del poder público que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas; norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado; preceptos constitucionales que se estimen violados y, en su caso, los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte que se consideren vulnerados; y los conceptos de invalidez.

La norma general impugnada es producto de la actividad realizada por los órganos del poder público para emitir y promulgar la norma general impugnada, de lo cual se infiere que tales órganos son elemento esencial del

<sup>230</sup> Artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

procedimiento de acción de constitucionalidad y, por tanto, se les reconoce como partes del mismo.

Si no hay una norma general que se impugne, no habrá procedimiento de acción de inconstitucionalidad; a la luz de la fracción II del artículo 105 constitucional, la norma general impugnada puede ser una ley de la Federación, de la Ciudad de México, de los estados o de un tratado internacional celebrado por México.

Designado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ministro instructor es un elemento esencial de la acción de inconstitucionalidad, porque conduce el desarrollo de su trámite a través de una actividad de singular relevancia que incluye la elaboración del proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

La actividad que desempeña el ministro instructor en el trámite de la controversia constitucional es de extraordinaria importancia, por lo que la controversia no puede desarrollarse sin su intervención, luego entonces, el ministro instructor es un elemento esencial de la controversia.

El órgano jurisdiccional en el que se tramita la acción de inconstitucionalidad es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por disponerlo así el artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, sin que ningún otro órgano tenga competencia para tal efecto, lo que evidencia que es un elemento esencial de la acción de inconstitucionalidad.

Es obligación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecida en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, corregir en las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad los errores que detecte en la cita de las normas invocadas, así como suplir los conceptos de invalidez expresados en la demanda; además, puede apoyar su declaratoria de invalidez en la violación de los derechos humanos reconocidos en cualquier tratado internacional suscrito por México y aprobado por el Senado, aun cuando no haya sido señalado en la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de dicha ley.

De conformidad con el artículo 72 de la Ley Reglamentaria en cita, las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad únicamente podrán declarar la invalidez de las normas generales impugnadas, cuando se aprueben por cuando menos ocho votos, de no ser así, el Tribunal pleno desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

En los términos del capítulo II del título tercero de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, la acción de inconstitucionalidad local es un mecanismo jurisdiccional que tiene por objeto resolver la posible

contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución local a efecto de invalidar la norma general impugnada y que prevalezca el mandato constitucional.

En la acción de inconstitucionalidad yucateca tienen carácter de parte requirente, el gobernador del estado, el fiscal general del estado, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso, en contra de las disposiciones de carácter general aprobadas por los ayuntamientos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los regidores del ayuntamiento, en contra de las disposiciones de carácter general aprobadas por el propio ayuntamiento, y los organismos públicos autónomos, por conducto de quien los represente legalmente, con relación a la materia de su competencia.

En tanto que el carácter de parte requerida, el gobernador del estado, el Congreso del estado, los organismos públicos autónomos, el o los ayuntamientos que hubieren emitido y promulgado la norma general objeto de la acción, y el fiscal general del estado, en representación de los intereses de la sociedad.

Se establece como plazo para promover la acción de inconstitucionalidad local, treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación oficial de la norma; pero la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, si el último día del plazo fuere inhábil.

La demanda de acción de inconstitucionalidad local debe señalar el poder, el órgano o las personas que ejercitan la acción y el órgano del que forman parte, y su domicilio; el poder u órgano que hubiera emitido, o en su caso promulgado la norma general, y su domicilio; la norma general cuya invalidez se reclama y el órgano de difusión oficial en que se hubiera publicado; los preceptos constitucionales que se consideren estimen violados, y los conceptos de invalidez; debiendo firmar el escrito correspondiente quien o quienes promueven la acción.

El pleno del Tribunal Constitucional podrá fundar su declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial; siendo requisito para declarar la invalidez de las normas impugnadas, que sean aprobadas por al menos las dos terceras partes de sus miembros, de lo contrario el Tribunal Constitucional desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

### *C. La omisión legislativa o normativa*

Otro mecanismo de control de la constitucionalidad es el que el artículo 99 de la mencionada ley yucateca denomina acción contra la omisión le-

gislativa o normativa, procedimiento constitucional cuyo objeto estriba en restaurar la regularidad constitucional violentada cuando el Congreso del estado, el gobernador del estado o los ayuntamientos no expidan alguna disposición de carácter general a que estén obligados por mandato expreso de la Constitución local o de las leyes, siempre que en este último caso, la omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución local o impida la eficacia de la misma.

Son partes en la acción contra la omisión legislativa o normativa, al decir el artículo 100 de la ley en cita, con carácter de requirentes: el Congreso del estado, el gobernador del estado, los titulares de los organismos públicos autónomos, el o los ayuntamientos o las personas físicas o morales residentes en el estado; y podrán tener carácter como requeridos: el Congreso del estado, el gobernador del estado y el o los ayuntamientos que hubieren omitido expedir la norma general objeto de la acción. En ambos caracteres, el fiscal general del estado participará en representación de los intereses de la sociedad.

#### *D. La cuestión de control de previo y especial pronunciamiento*

Un cuarto mecanismo de control constitucional es el previsto en el artículo 114 de la referida ley con el nombre: cuestión de control previo de la constitucionalidad, el cual es un procedimiento constitucional cuyo objeto consiste en evitar la violación de la Constitución local, a efecto de que no se incorporen al orden jurídico estatal leyes que no se ajusten al mandato constitucional, mediante el enjuiciamiento de los proyectos de ley aprobados por el pleno del Congreso del estado. Al respecto, el artículo 115 de dicha ley asigna el carácter de partes en las cuestiones de control previo de la constitucionalidad:

##### I. Como requirente:

- a) El Gobernador del Estado;
- b) El Fiscal General del Estado;
- c) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso;
- d) Los organismos públicos autónomos, por conducto de quien los represente legalmente con relación a la materia de su competencia, o
- e) Los presidentes municipales, en el ámbito de su competencia;

##### II. Como requerido: el Congreso del Estado, y

III. El Fiscal General del Estado, en representación de los intereses de la sociedad.

### E. *El amparo local*

El amparo local está previsto en algunos estados de la República, como Tlaxcala y Veracruz —no así en Yucatán—, donde el juicio de amparo local constituye la última instancia de impugnación de los procedimientos administrativos y contencioso administrativos, por actos realizados, en violación de los derechos de una persona por la administración pública del estado o de sus municipios; cuando la sentencia que pone fin al mismo concede el amparo, y el acto reclamado es de carácter positivo, deberán volver las cosas al estado que guardaban antes de la realización del acto.

### F. *El contencioso administrativo*

Como explican Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, “entiéndese por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver, de manera imparcial e imperativa, las controversias entre particulares y la administración pública”.<sup>231</sup>

Anima al contencioso administrativo la idea de controversia, derivada de la actividad de la administración pública puesta en juicio ante un órgano jurisdiccional en virtud de la pretensión de su contraparte, habida cuenta que la administración goza de la prerrogativa que le permite hacerse justicia a sí misma, a condición de actuar de acuerdo a los lineamientos del procedimiento administrativo preestablecido, lo que se traduce en una actuación legítima.

El procesalista italiano Francesco Carnelutti considera que la controversia deviene litigio como consecuencia de la actitud asumida por las partes, una de las cuales *pretende*, en tanto la otra resiste a la *pretensión*, entendida ésta como “la exigencia de la subordinación de un interés ajeno a un interés propio”.<sup>232</sup>

Para Carnelutti, la pretensión es un acto, una manifestación, una declaración de voluntad, mas no un poder, o superioridad de su querer, y tampoco un derecho, habida cuenta que la pretensión puede ser hecha valer tanto por quien tenga el derecho como por quien carezca de él, puesto que tan

<sup>231</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, “Contencioso administrativo”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1998, p. 822.

<sup>232</sup> Carnelutti, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, trad. de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, y Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, UTEHA Argentina, 1944, t. II, p. 7.

pretensión es la fundada como la infundada; y así como puede haber pretensión sin derecho, también es posible el derecho sin pretensión, lo que da lugar tanto a la pretensión infundada como al derecho inerte.<sup>233</sup>

De conformidad con la reforma al artículo 116 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de marzo de 1987, se estableció que

las constituciones y leyes de los estados pudieran instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitasen entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

El *Diario Oficial de la Federación*, en su edición vespertina del 27 de mayo de 2015, publicó una nueva reforma al artículo 116 constitucional, en cuya virtud dejó de ser opcional para los estados de la República instituir tales tribunales administrativos, para convertirse en obligación, al disponer:

V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; 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 Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

El artículo 75 *quater* de la Constitución yucateca determina que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán sea un organismo público, autónomo e independiente en sus decisiones, competente para conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del estado y sus municipios, y los particulares; e imponer las sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves, y a los

<sup>233</sup> *Ibidem*, pp. 8 y 9.



particulares que participen en actos vinculados con faltas administrativas graves, 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 municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales.

Se integra el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán por tres magistrados, designados por el titular del Poder Ejecutivo del estado, y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes del Congreso. Duran en su encargo cinco años, pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos, hasta para dos períodos más, y sólo pueden ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

## *2. Por medio del Congreso del estado*

En Yucatán, el control y fiscalización de la administración pública, por parte del Congreso del estado, están previstos principalmente en el artículo 30 de la Constitución local, fracciones VII y XXXIV.

## *3. Por medio de la Auditoría Superior de Yucatán*

Para la fiscalización que debe realizarse desde el ámbito exterior de las instituciones públicas, en Yucatán, el artículo 43 de la Constitución local prevé la existencia de la Auditoría Superior de Yucatán como órgano técnico de fiscalización superior dependiente del Congreso del estado, para la revisión, fiscalización y evaluación de la gestión de los poderes del estado y de los municipios.

Previene el artículo 75, de la Ley de Fiscalización de la Cuenta Pública del Estado de Yucatán, que la Auditoría Superior tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Determinar y establecer los procedimientos técnicos y criterios generales para la realización de auditorías, investigaciones, encuestas, métodos y sistemas para la revisión y fiscalización de la cuenta pública;
- II. Elaborar y remitir a las autoridades competentes, propuestas para modificar normas contables, principios, y procedimientos que mejoren la rendición de cuentas y la práctica de auditorías;
- III. Verificar el cumplimiento de los programas estatales y municipales conforme a los indicadores físico, financieros y demás, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a los órganos de control interno;

IV. Verificar que las Entidades Fiscalizadas hayan recaudado, manejado, aplicado o ejercido los recursos públicos conforme a los programas y montos autorizados, así como realizado sus egresos conforme las disposiciones legales aplicables;

V. Analizar y resolver respecto si las operaciones realizadas por las Entidades Fiscalizadas fueron acordes al Presupuesto de Egresos y a la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal correspondiente;

VI. Comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las Entidades Fiscalizadas se aplicaron para obras, bienes y servicios contratados de forma, legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas;

VII. Requerir a los auditores externos de las Entidades Fiscalizadas todos los documentos, informes y dictámenes de las auditorías y revisiones practicadas;

VIII. Solicitar a los terceros, entidad, persona física o moral pública o privada, que contrataron con las Entidades Fiscalizadas obra pública, bienes o servicios por cualquier título legal, información o documentación justificativa y comprobatoria de la cuenta pública, para realizar las compulsas correspondientes;

IX. Requerir y obtener información necesaria para el cumplimiento de sus funciones de fiscalización y revisión. La información que obtengan los servidores públicos en uso de esta atribución tendrá el carácter de reservada;

X. Fiscalizar los recursos públicos otorgados con cargo al presupuesto de las entidades fiscalizadas, cualesquiera que sean sus fines y destino así como verificar su aplicación al objeto autorizado;

XI. Investigar dentro de su competencia los actos y omisiones irregulares o probables ilícitos en el manejo, egreso, custodia y aplicación de fondos o recursos públicos;

XII. Practicar visitas domiciliarias con objeto de solicitar la exhibición de libros, papeles, contratos, convenios, nombramientos, dispositivos magnéticos o electrónicos de almacenamiento de información, documentos y archivos indispensables como parte de sus investigaciones ajustándose a las leyes de la materia;

XIII. Emitir recomendaciones con objeto de mejorar los resultados de eficacia, eficiencia y economía de los programas estatales y municipales;

XIV. Formular recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención del órgano de control interno, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, interponer denuncias de hechos y de juicio político;

XV. Determinar los daños o perjuicios, o ambos, que afecten la Hacienda Pública de las entidades fiscalizadas y fincar directamente a los responsables las sanciones correspondientes;

XVI. Imponer las sanciones cuando no se proporcione la información requerida en el caso de revisiones de situaciones excepcionales o por el incumplimiento de alguna disposición establecida en esta Ley;

XVII. Resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones y sanciones;

XVIII. Celebrar convenios de colaboración con la Auditoría Superior de la Federación, entidades de fiscalización de otros Estados de la República, autoridades estatales y municipales para lograr el cumplimiento de esta Ley;

XIX. Facilitar la realización de investigaciones y estudios relacionados con la fiscalización y revisión de la cuenta pública;

XX. Solicitar a las Entidades Fiscalizadas al término del ejercicio, información preliminar para la planeación de la revisión de la cuenta pública antes de la apertura formal del programa de auditorías;

XXI. Obtener durante el desarrollo de las auditorías copia de los documentos originales que tengan a la vista y certificarlas, mediante cotejo con sus originales. Igualmente podrá expedir certificaciones de los documentos que obren en sus archivos;

XXII. Constatar la razonabilidad de las cifras mostradas en los estados financieros consolidados y particulares de la cuenta pública;

XXIII. Requerir a los órganos de control interno de las Entidades Fiscalizadas copia de los informes y dictámenes de las auditorías por ellos practicadas;

XXIV. Comunicar a los representantes de las Entidades Fiscalizadas los resultados y, en su caso, las observaciones preliminares de las auditorías que se les practicaron, y

XXV. Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento aplicable en materia de fiscalización de cuenta pública.

El objeto de la revisión de la cuenta pública consiste en precisar el ingreso y el gasto públicos; determinar el resultado de la gestión financiera; verificar que el ingreso proviene de la aplicación de las leyes de ingresos y demás ordenamientos jurídicos fiscales, así como comprobar que el gasto público se ciñe a los presupuestos de egresos y que se ha dado cumplimiento a los programas aprobados.

El auditor superior de Yucatán es nombrado, y en su caso removido, por el Congreso del estado, dura en su cargo siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

La naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de Yucatán, al igual que las instituciones homólogas de los demás estados, y de la Auditoría Superior de la Federación, tiene el defecto de ser una dependencia del Congreso del estado, por lo que su control queda en manos del partido político o de

los partidos políticos que hagan mayoría en el salón de sesiones del órgano legislativo correspondiente, por tanto, sería conveniente explorar la posibilidad de convertirla en un órgano constitucional autónomo.

#### 4. *Por medio del ombudsman*

De gran importancia es la contribución realizada por Suecia para la defensa universal de los derechos humanos, mediante la institución del *ombudsman*, cuyos orígenes se remontan a las postrimerías del siglo XVI, cuando apareció el *Könningens Hogste Ombudsmannen* (Procurador Supremo de la Corona) encargado de supervisar la legalidad de los actos de los funcionarios públicos.<sup>234</sup>

Sin variar sus funciones, en 1719, el *Hogste Ombudsmannen* cambió su denominación por la de *Justitiekansler* (Canciller de Justicia), mismo que de 1766 a 1772 dejó de ser representante del rey para serlo de la asamblea estamental, cuerpo que tuvo a su cargo su nombramiento.

El *ombudsman* aparece con nitidez y con el nombre específico de *Justitieombudsman*, en la Constitución de Suecia de 1809, porque, como hace notar Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, las funciones que le asignó en su artículo 96, consistían en: controlar la observancia de las leyes por los tribunales y los funcionarios, y demandar ante los tribunales competentes, de acuerdo con las leyes, a aquellos que en el ejercicio de su función hubieran, por parcialidad, favor o cualquier otro motivo, cometido ilegalidades o descuidado el correcto desempeño de los deberes propios de su cargo.<sup>235</sup>

Finlandia adoptó, en la segunda década del siglo XX, el *ombudsman*. Después de la Segunda Guerra Mundial, lo prohicieron Noruega y Dinamarca, lo que a los ojos de los demás países de la comunidad internacional dio a dicha institución un carácter escandinavo que más tarde se convirtió en universal, cuando Nueva Zelanda, Israel, Portugal, España, México y un gran número de países incorporaron a sus ordenamientos jurídicos dicha institución.

El documento constitucional de Suecia de 1974, cuya vigencia se inicia en 1975, refrenda en lo fundamental la figura del *ombudsman* delineada en su Constitución de 1809. Algunos rasgos se consideran esenciales en el *ombuds-*

<sup>234</sup> Fairén, Guillén, Víctor, *El defensor del pueblo: ombudsman*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p. 35.

<sup>235</sup> Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, *Control parlamentario de la administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 33.

*man*, pues sin ellos esta institución no se constituye como tal o se confunde con otra; esos caracteres esenciales son los siguientes:

- Receptor de quejas populares contra el poder público.
- Mecanismo de defensa de los derechos humanos.
- Órgano autónomo de vigilancia del poder público.
- Órgano apolítico.
- Sus resoluciones no son vinculatorias.
- Tiene acceso a toda documentación e información oficial.
- Sus requisitos procesales son mínimos.

La institución del *ombudsman* se ha establecido en México, de acuerdo a un esquema federal estructurado en dos ámbitos: el de las entidades federativas, y el ámbito nacional; juntos integran el Sistema Nacional de *Ombudsman* para Protección de los Derechos Humanos. En el referido sistema encontramos dos instancias: la primera a cargo de los organismos públicos creados por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en cada una de las entidades federativas, para la protección de los derechos humanos. Tales organismos locales conocen de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, cometidos por cualquier autoridad o servidor público local, salvo que se trate de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

La segunda instancia está a cargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual conoce de inconformidades que se presentan respecto de las recomendaciones, de los acuerdos y de las omisiones de los organismos que tienen a su cargo la primera instancia, por medio de dos recursos distintos: el recurso de queja y el de impugnación.

Respecto de quejas presentadas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa, cometidos por autoridad o servidor público federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, existe una única instancia, la cual está a cargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La institución del *ombudsman* se materializa en Yucatán por medio de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, organismo constitucional autónomo, encargada de la protección, defensa, estudio, promoción y divulgación de los derechos humanos; de carácter público, apartidista, transparente, expedito e independiente; facultada para conocer de quejas en contra de actos u omisiones que constituyan violaciones a los derechos humanos provenientes de cualquier servidor público estatal o municipal, y formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, así como presentar denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; respecto de

los servidores públicos del Poder Judicial, únicamente conoce de los actos u omisiones de naturaleza administrativa, además, carece de facultades para conocer de asuntos electorales y jurisdiccionales.

Al frente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán está su presidente, quien es nombrado por el Congreso del estado, que será elegido por las dos terceras partes de los diputados presentes, de entre los candidatos que se hayan inscrito o hayan sido postulados por asociaciones civiles, cámaras empresariales, organismos sociales, colegios de profesionistas y universidades, en respuesta a la convocatoria publicada para tal efecto por el Congreso, y que cubran los requisitos de ley; dura en su cargo cinco años y podrá ser reelecto por una sola vez, con apego al procedimiento realizado para la designación inicial.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos cuenta, además, con un Consejo Consultivo de Participación Ciudadana que es un órgano colegiado de opinión, consulta y colaboración que representa a la ciudadanía en la estructura del organismo autónomo, integrado por el presidente y cuatro consejeros ciudadanos de carácter honorario, y un secretario técnico, que será el secretario ejecutivo de la comisión, quienes son electos por mayoría del Congreso del estado, de entre los propuestos, previa consulta pública, por las comisiones de Dictámenes de Derechos Humanos y de Justicia del Congreso del estado; asimismo lo conforma un secretario técnico que será el secretario ejecutivo de la comisión, con voz pero sin voto en las sesiones del consejo. Entre las facultades figuran las de autorizar el reglamento interno de la comisión; conocer el reporte trimestral de actividades realizadas, que presente el presidente de la comisión, así como el informe trimestral del presidente de la comisión respecto al ejercicio presupuestal.

## II. EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA YUCATECA

Para el control interno de la administración pública del estado de Yucatán se utiliza el recurso administrativo y la realización de diversas acciones desarrolladas, en el ámbito estatal, principalmente por medio de la Secretaría de la Contraloría General del estado y los órganos de control de cada una de sus dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.

### 1. *Por medio del recurso administrativo*

La instauración del recurso administrativo permite que los errores y excesos de la administración pública, en perjuicio de los particulares, sean

corregidos por ella misma, sin la intervención de otros órganos del poder público, lo que permite explicarlo como un mecanismo de autocontrol; empero, como bien apunta el doctor Gonzalo Armienta Hernández, “más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores es un medio de defensa del administrado”.<sup>236</sup>

Entre las numerosas definiciones del recurso administrativo propuestas en la doctrina, recordamos la del jurista argentino Héctor Jorge Escola, para quien se trata de “una actividad de control administrativo correctiva, de tipo jurisdiccional, que se promueve de parte interesada contra un acto administrativo, con el objeto de mantener la juridicidad de la administración, concurriendo, al mismo tiempo, a garantizar los derechos e intereses de los administrados”.<sup>237</sup>

El recurso administrativo está presente en la normativa jurídica yucateca; al respecto, la Ley Ganadera del Estado de Yucatán dispone:

Artículo 184. Las multas y resoluciones impuestas o dictadas con fundamento en esta Ley podrán ser recurridas conforme a las disposiciones de este capítulo.

Artículo 185. Los recursos serán: I. De revisión, que se ejercitará ante la autoridad de que emane el acto recurrido, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. II. De queja, que se interpondrá directamente ante el Ejecutivo.

Artículo 186. El recurso de revisión deberá interponerse por escrito, a efecto de que la autoridad recurrida reconsidere su resolución. La autoridad resolverá dicho recurso dentro de los quince días hábiles siguientes.

Artículo 187. El recurso de queja sólo procederá si es interpuesto dentro de las setenta y dos horas siguientes a la notificación de la resolución a que se refiere el Artículo anterior.

## 2. Por medio de la Secretaría de Contraloría General del estado

En lo concerniente al control interno de la administración pública del estado de Yucatán a cargo de la Secretaría de Contraloría General del estado, el Código de la Administración Pública de Yucatán dispone:

<sup>236</sup> Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, México, Porrúa, 1991.

<sup>237</sup> Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos...*, cit., p. 217.

Artículo 46. A la Secretaría de la Contraloría General le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de las personas que ejerzan o hayan ejercido funciones como servidores públicos, que pudieran constituir responsabilidades administrativas e iniciar y resolver los procedimientos y, en su caso, imponer y aplicar las sanciones a que hace referencia la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, y cuando fuere procedente, presentar las denuncias o querellas correspondientes ante el Ministerio Público y prestar para el efecto la colaboración que le fuere requerida;

II. Suspender, previamente o durante el procedimiento administrativo, al Servidor Público a quién se atribuya haber incurrido en una o más infracciones, si fuere conveniente para la oportuna conducción o continuación de las investigaciones;

III. Imponer la sanción económica y administrativa al licitante, inversionista proveedor, prestador o proveedor de bienes y servicios y/o contratista de obra, que infrinja las disposiciones legales aplicables que regulen la materia que corresponda y, en su caso, ordenar la exclusión del padrón o registro correspondiente;

IV. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación estatal en relación al ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos, las políticas y los programas gubernamentales; ...

V. Formular y establecer las normas de control y fiscalización y vigilar su cumplimiento; así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias de la Administración Pública Estatal, y en su caso, requerirles la aplicación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades;

VI. Establecer las bases generales para la realización y práctica de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;

VII. Practicar auditorías a las dependencias y, en su caso, entidades de la Administración Pública que manejen fondos y valores, previo acuerdo escrito del Gobernador, verificando el destino de los fondos públicos que de manera directa o transferida ejerza el Estado;

VIII. Recibir las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos y, en su caso, realizar las investigaciones y de ser procedentes, hacer las denuncias que correspondan;

IX. Designar a los comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia que integran las entidades de la administración pública paraestatal, quienes dependerán administrativa y presupuestalmente de esta Secretaría; recabando directamente la información que generen con motivo de su actividad;

...

XII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control interno, que las dependencias y entidades de la Administración Pública



Estatal cumplan con las normas y disposiciones en materia inherentes a su competencia; ...

...

XX. Conocer y resolver sobre las inconformidades que se promuevan contra los actos que se lleven a cabo en los procedimientos de contratación de licitación pública o de invitación a cuando menos tres personas que realicen las dependencias y entidades en las materias de proyectos de prestación de servicios, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y de obra pública y actuar en las conciliaciones en los términos en que la Ley así lo prevea.

### *3. Por medio de la contraloría de cada dependencia y entidad*

Por lo que hace al ámbito interno de cada dependencia y entidad de la administración pública estatal, el control y fiscalización se ejerce por medio de su órgano interno de control, cuyo titular es designado por la Secretaría de la Contraloría General del estado, de la que dependen jerárquica y funcionalmente.