

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Requisito indispensable para la existencia de una buena administración pública resulta ser su control permanente, sin el cual se corre el riesgo de que los servidores públicos a cuyo cargo está dejen de atender el interés público y se dediquen a colmar su interés particular.

La terca realidad muestra 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, encomendada a diversos órganos del propio Estado.

No existe organización política o social que no requiera 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 vigilancia, fiscalización o control, 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, a efecto de alcanzar los fines, objetivos y metas previstos.

La vigilancia y control de la administración pública se da desde fuera y desde dentro de la misma administración; 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 –que en breve debe ser sustituida por la Fiscalía Anticorrupción–, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de los órganos internos de control de cada una de sus dependencias y entidades de la administración pública federal.

Entre los objetivos del ejercicio de la función pública de fiscalización figura 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”.¹

I. EL CONTROL EXTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

No se puede mantener el orden constitucional sin el control de los órganos depositarios de las funciones del poder público; al igual que la separación de 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.

En el control externo de la administración pública participan dos sujetos: el activo o controlador y el sujeto pasivo que es la administra-

¹ José Trinidad Lanz Cárdenas, *La contraloría y el control interno en México*, México, FCE, 1987, p. 32.

ción pública controlada. En el orden jurídico mexicano, son sujetos activos del control externo: el órgano Legislativo, el órgano de fiscalización superior, el *ombudsman*, y los órganos jurisdiccionales.

1. *Por medio del órgano legislativo*

El control y fiscalización de la administración pública por parte del órgano legislativo Congreso del estado, están previstos principalmente en la Constitución Federal y en las constituciones particulares de los Estados, que confieren a dicho órgano facultades para:

- Determinar, a través del presupuesto anual de Egresos— sus respectivos gastos para cada ejercicio fiscal, así como las contribuciones para cubrirlos; para revisar, examinar y fiscalizar las cuentas públicas correspondientes, apoyándose para ello en los correspondientes órganos de fiscalización superior;
- Erigirse en Jurado de Acusación y de Sentencia o de Procedencia en materia de responsabilidad de los servidores públicos;
- Verificar y realizar la fiscalización superior del desempeño y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas de los órganos, dependencias y entidades públicas, y vigilar el desempeño de las funciones de la respectiva Auditoría Superior;
- Citar a los titulares de las dependencias y organismos descentralizados, para que informen sobre los avances en relación con sus planes de desarrollo;
- Expedir su Ley Orgánica, formar sus reglamentos y dictar las disposiciones necesarias para el buen funcionamiento de sus oficinas.

2. *Por medio de la Auditoría Superior*

Para la fiscalización que debe realizarse desde el ámbito exterior de las instituciones públicas, existen en la Federación y en los estados sendos entes de fiscalización superior que suelen llevar el nombre genérico de Auditoría Superior, generalmente instituido como organismo técnico, profesional y especializado, de revisión y examen del Poder Legislativo,

investido de autonomía técnica y de gestión, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad de decisión; integrado por personal profesional.

3. Por medio del Ombudsman

Tal vez la mayor contribución de Suecia a la humanidad sea 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 *Konnungens Hogste Ombudsmannen* (procurador supremo de la Corona) encargado de supervisar la legalidad de los actos de los funcionarios públicos.²

Dejando intactas 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.

Irrumpe el *ombudsman*, con el nombre específico de *Justitieombudsman*, en la Constitución de Suecia de 1809, en la que, como hace notar Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, las funciones que le asignó esa ley fundamental 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.³

La internacionalización del *ombudsman* se inicia cuando Finlandia adoptó, en la segunda década del siglo XX, esta institución sueca. 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, Portu-

² Víctor Fairén Guillén, *El defensor del pueblo; ombudsman*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p. 35.

³ Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, *Control parlamentario de la administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 33.

gal, España, México y un gran número de países incorporaron a sus ordenamientos jurídicos dicha institución.

El instrumento 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 *ombudsman*, 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.

En México, el *ombudsman* se ha establecido de acuerdo con 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 a los organismos públicos creados por 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, y jurisdiccionales.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encarga de la segunda instancia, a cuyo efecto 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.

En lo concerniente a 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 los Derechos Humanos.

4. *Por medio de los órganos jurisdiccionales*

Participan 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.

En lo atinente 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, el amparo administrativo, y el contencioso administrativo; los dos primeros se dilucidan en el ámbito federal, en tanto que el último, tiene lugar tanto en el ámbito local como en el federal.

A. La controversia constitucional

Por controversia constitucional se entiende la contienda jurídica suscitada entre órdenes normativos diferentes o entre distintos órganos depositarios de las funciones del poder público;⁴ 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 jalisciense porque se den entre:

- La Federación y un estado.
- La Federación y un municipio de un estado.

⁴ Juventino Castro y Castro, *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 34.

- Dos estados de la República.
- Un municipio de un estado y otro de un estado distinto.
- Dos poderes de un estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- Un estado 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 de la Ciudad de México, tendrán 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.

El máximo órgano jurisdiccional del país, en los términos antes señalados, puede ejercer el control externo sobre las administraciones públicas de los estados y las 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.

B. El amparo administrativo

El juicio de amparo constituye la última instancia de impugnación de los procedimientos administrativos y contencioso administrativo, 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; y cuando el acto reclamado sea de carácter negativo, es decir, que se trate de una omisión, el efecto del

amparo, como señala el artículo 80 de la Ley de Amparo, será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija. En ambos casos la protección sólo beneficia al quejoso, o sea, a la parte actora en el juicio de amparo, pues no tiene efectos *erga omnes*.⁵

Siempre que los actos o las resoluciones administrativas no sean impugnables ante un tribunal administrativo, podrán combatirse en la vía de amparo, ante un juzgado de distrito, y será optativo para el particular agotar ante la propia administración los recursos administrativos oponibles, como excepción al principio de definitividad, dado que el artículo 73, de la Ley de Amparo, establece:

El juicio de amparo es improcedente: (...)

XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente Ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación.

La sentencia o resolución que ponga fin al juicio de amparo en el juzgado de distrito, podrá impugnarse mediante el recurso de revisión, que por lo general, se llevará en segunda instancia en el tribunal colegiado de circuito que corresponda. Excepcionalmente en los términos del artículo 84 de la Ley de Amparo, será competente para conocer del recurso de revisión la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo –por estimarlos inconstitucionales–, reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o por los gobernadores de los estados, o cuando en la sentencia se

⁵ Ignacio Burgoa Orihuela, *El juicio de amparo*, 32a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 184.

establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

Cuando el acto o resolución administrativa se pueda impugnar ante un tribunal administrativo o ante un tribunal judicial ordinario, procederá el juicio de amparo directo, que podrá interponerse ante un tribunal colegiado de circuito, contra la sentencia definitiva o resolución de dichos tribunales que ponga fin al juicio respectivo. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones pronunciadas en materia de amparo administrativo directo, siempre que decidan sobre la constitucionalidad de reglamentos expedidos por el Ejecutivo federal o por los gobernadores de los estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, según ordenan los artículos 83, fracción V, y 84 fracción II.

C. El contencioso administrativo

Impulsa 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 con los lineamientos de procedimiento preestablecido, lo que se traduce en una actuación legítima.

Según Francesco Carnelutti, 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”.⁶

Carnelutti considera que 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 pretensión es la fundada como la infundada, y así como puede haber pretensión sin derecho, también es posible

⁶ Francesco Carnelutti, *Sistema de derecho procesal civil*, traducción de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, UTEHA, 1944, t. II, p. 7.

el derecho sin pretensión, lo que da lugar tanto a la pretensión infundada como al derecho inerte.⁷

De conformidad con el artículo 73 constitucional, el Congreso tiene facultad para:

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal 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 Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

En los términos vigentes de la fracción V del artículo 116 constitucional, “Las constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribu-

⁷ *Ibidem*, pp. 8 y 9.

nales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. (...)”.

5. *La jurisdicción administrativa*

La función jurisdiccional es una de las funciones primarias del Estado, conocida desde los tiempos de Pericles y de Sócrates, cuyo ejercicio se traduce en la declaración unilateral de un órgano del poder público que resuelve una controversia planteada entre dos partes contrapuestas, y genera consecuencias jurídicas concretas y personales, en aras de preservar el orden jurídico. En opinión de Jesús González Pérez:

Cuando es el Estado la parte que deduce o frente a la que se deduce la pretensión, únicamente existirá proceso –y función jurisdiccional– en la medida en que se dé una independencia real del órgano estatal al que se confía la satisfacción de la pretensión, en la medida que el sujeto que administra y el sujeto que juzga, aun siendo Estado, aun formando parte de ese ente único que es el Estado, son realmente distintos e independientes.⁸

La competencia para conocer y resolver las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares en materia administrativa puede asignarse a tribunales ubicados fuera del ámbito del Poder Judicial e independientes de la administración pública activa, como ocurre en el modelo francés de jurisdicción administrativa que ha sido imitado con mayor o menor fidelidad en diversos países, o bien, encomendarse a tribunales insertos en el Poder Judicial.

Como quiere que sea, según atinadamente observa González Pérez, “La jurisdicción administrativa, pues, consiste en tribunales o juzgados independientes del Poder judicial y de la administración pública –sin la independencia del Ejecutivo no podría hablarse de jurisdicción–

⁸ Jesús González Pérez y José Luis Vázquez Alfaro, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3a ed., México, Porrúa, 2005, t. 1, p. 47.

a la que se atribuye el conocimiento o decisión de las pretensiones fundadas en derecho administrativo”.⁹

En Francia surgió la jurisdicción administrativa a consecuencia primordialmente de dos factores: la versión francesa del principio de separación de poderes y la desconfianza de los revolucionarios franceses de fines del siglo XVIII hacia los tribunales judiciales, los cuales, al final del absolutismo francés, habían opuesto una resistencia sistemática al poder real y a las reformas que pretendía llevar a cabo, circunstancia que produjo un inmovilismo que dio lugar a la Revolución.

A. La teoría de la separación de poderes

La esencia de la teoría de la separación de poderes, de Charles de Secondat, barón de la Brede y de Montesquieu, se resume en el siguiente párrafo: “Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares”.¹⁰

Los líderes ideológicos de la Revolución francesa retomaron, medio siglo más tarde, la teoría de la separación de poderes de Montesquieu; con ella en mente, el abate Emmanuel Sieyés escribió:

Así pues, debe ser básico en la asociación y dado por sentado para toda alma digna de ser libre que, con anterioridad a cualquier ley aprobada por la mayoría, ha de existir una unánime voluntad de alzar un freno ante el legislador que le impida encaminarse al despotismo o la tiranía. Esta voluntad previa debe formar parte esencial del acto de asociación y no puede encontrarse sino en la división de poderes y la organización, por separado, de cada uno de ellos, esto es, en la Constitución.¹¹

La célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, consagró el principio de la separación de poderes al

⁹ *Ibidem*, p. 379.

¹⁰ Charles de Secondat, barón de la Brede y de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, traducción de Mercedes Vázquez y Pedro de la vega, Madrid, Sarpe, 1984, p. 169.

¹¹ Emmanuel José Sieyés, *Escritos y discursos de la Revolución*, traducción de R. Ruiz, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 248.

asentar en su artículo 16: “Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución”.¹²

B. La desconfianza de los revolucionarios
en los tribunales judiciales

Una vez que terminó en Francia la era del llamado reinado del terror de la Revolución francesa, dio principio una etapa de paz interna en el país galo, durante la cual los dolidos partidarios del *ancien régime* conspiraban para destruir la Primera República Francesa, apoyados por los monarcas extranjeros que veían amenazados sus respectivos sistemas políticos por la propagación de las ideas republicanas y democráticas, en sus propios países.

En las postrimerías del siglo XVIII, la nobleza francesa, a pesar de estar herida de muerte, conservaba el control de cargos importantes en el aparato estatal de la naciente república, de ahí su influencia en los cuerpos judiciales donde, sin duda, se encontraba incardinada, lo cual traía como consecuencia una sistemática obstrucción de la actividad administrativa revolucionaria por parte de los tribunales.

Para impedir la obstrucción de la nobleza encaminada a paralizar el régimen revolucionario y provocar su derrocamiento, los gobiernos revolucionarios adoptaron, entre otras, tres medidas trascendentales: la expedición de la ley 16-24, de agosto de 1790, sobre la organización judicial; la promulgación del decreto del 16 *fructidor* del año III, para prohibir a los tribunales conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren; y la creación del Consejo de Estado mediante el artículo 52 de la Constitución del 22 frimario del año VIII.

En concordancia con el referido principio de la separación de poderes, en plena Revolución francesa, la Asamblea Constituyente expidió la ley del 16-24 de agosto de 1790, sobre la organización judicial, cuyo artículo 10, del título segundo, prohibió a los tribunales participar en el ejercicio del Poder Legislativo u obstaculizar el cumplimiento de los decretos del mismo.

¹² Tomado de: *1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, México, Secretaría de Gobernación, 1989, p. 15.

Artículo 10. Los tribunales no podrán tomar directa ni indirectamente ninguna parte en el ejercicio del poder legislativo, ni impedir ni suspender la ejecución de los decretos, sin incurrir en delito de prevaricación.¹³

De igual modo, la referida ley, en su artículo 13, establecía una separación entre las funciones judiciales y las administrativas, por la cual vedaba a los jueces perturbar de cualquier forma las operaciones de los cuerpos administrativos, así como hacer comparecer ante ellos a los encargados de los mismos, por razón de sus funciones.

Artículo 13. Las funciones judiciales son independientes y permanecerán siempre separadas de las administrativas. No podrán los jueces, sin incurrir en delito de prevaricación, perturbar de ninguna manera las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones.¹⁴

Poco después, con la preocupación de hacer más efectivo en la vida cotidiana el principio de la separación de poderes, para lograr el desmantelamiento definitivo del antiguo régimen, la Convención Nacional prohibió a los tribunales judiciales tomar conocimiento de los asuntos de la administración pública, lo cual, en opinión de Jean-Louis De Corail, dio lugar a admitir la existencia de una jurisdicción reservada a conocer los conflictos administrativos.¹⁵

Según Roger Bonnard, el pensamiento revolucionario francés interpretó el principio de la separación de poderes compuesto de dos corolarios básicos, a saber: el primero, la separación, diríamos, en compartimentos estancos de los órganos legislativo, administrativo y Judicial; el segundo: la separación de la administración activa de la administración contenciosa.

El primer corolario se puso en práctica mediante la ley 16-24 de agosto de 1790, que acabó con la costumbre de los tribunales judiciales de intervenir en los quehaceres legislativos y administrativos.

¹³ Tomado de Charles Debaasch y Marcel Pinet, *Les grands textes administratifs*, París, Sirey, 1976, p. 487.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ Jean-Louis De Corail, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1954, p. 2.

Además, la referida ley de agosto de 1790 abonó el terreno para implementar el segundo corolario, al prohibir a los tribunales perturbar las operaciones de los cuerpos administrativos y hacer comparecer ante ellos a los administradores, lo cual daba lugar a una jurisdicción especial para la materia administrativa, asignada durante pocos años, por determinación de la ley 7-11 de septiembre de 1790, al jefe de Estado y a los ministros, situación que no podía durar, porque el doble papel de juez y parte atribuido a tales funcionarios administrativos contradecía abiertamente la idea de la separación de la administración activa de la administración contenciosa, indispensable para una auténtica y efectiva separación de poderes.

La expedición del decreto del 16 fructidor del año III reforzó la prohibición impuesta a los tribunales judiciales para conocer de los actos de la administración; en consecuencia, se hizo más urgente la creación de una jurisdicción exclusiva para la materia administrativa, al disponer: “Se reiteran con sanciones jurídicas las prohibiciones impuestas a los tribunales para conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren”.¹⁶

En cuanto al segundo corolario, consistente en la separación de la administración activa de la administración contenciosa, se hizo efectivo en la Constitución del 22 frimario del año VIII (25 de diciembre de 1799), que creó al Consejo de Estado, que con el correr de los años se convertiría en la base de todo un sistema de tribunales administrativos, integrado por el propio Consejo y los Consejos de prefecturas; más tarde se perfeccionaría con la creación del Tribunal de Conflictos, encargado de zanjar las controversias que se presentaran por razones de competencia entre los tribunales judiciales y los tribunales administrativos.

En los términos del artículo 52, de la Constitución francesa de 1799, al Consejo de Estado se le otorgaron originalmente dos funciones fundamentales que debía ejercer bajo la dirección de los cónsules, o sea, del Ejecutivo; una, era la de redactar los proyectos de leyes y los reglamentos de la administración pública; la otra función consistía en “resolver las dificultades que se presenten en materia administrativa”.

¹⁶ Charles Debaasch y Marcel Pinet, *op. cit.*, p. 59.

C. Metamorfosis del consejo de estado francés

El 5 nivoso del mismo año VIII se expidió una disposición reglamentaria en cuya virtud el Consejo de Estado se encargó de los asuntos contenciosos, en un esquema de justicia retenida, ya que su función se reducía a proponer, al primer cónsul, la solución a cada reclamación administrativa presentada por los gobernados. “Sin embargo –afirma Georges Vedel– el prestigio y la autoridad jurídica del Consejo de Estado son tales que durante los tres cuartos de siglo en que perdurara esta sistema, apenas hay un par de casos en los que el jefe del ejecutivo, primer cónsul, emperador o monarca, se haya apartado, en materia contenciosa, de las propuestas del mismo”.¹⁷

Un aspecto trascendente en la evolución del Consejo de Estado consistió en la creación en su seno, en 1806, de una Comisión Contenciosa, a efecto de separar la materia de conflictos del resto de asuntos que conocía dicho Consejo; la creación de esa Comisión dio lugar a la especialización y profesionalización de sus integrantes, lo que redundó en el perfeccionamiento del desempeño de sus tareas y a un bien ganado prestigio, porque en la práctica quien impartía justicia era el Consejo de Estado, pese al esquema de justicia retenida, pues el jefe del Ejecutivo se concretaba a firmar los proyectos de resolución elaborados por la Comisión Contenciosa del Consejo de Estado.

La razón de ser de una jurisdicción administrativa distinta de la judicial, en un esquema de justicia delegada, se reforzó con el alegato pronunciado por León Miguel Gambetta en la tribuna de Asamblea Nacional Francesa, al discutirse en la época de la III República el proyecto de ley sobre “Reorganización del Consejo de Estado”, finalmente promulgada el 24 de mayo de 1872, cuyo argumento medular fue el siguiente:

En la jurisdicción administrativa yo veo una protección especial para los empresarios que contratan con el Estado, pues éste es juzgado por un juez con conocimientos especiales, que no posee el simple juez que juzga a los particulares. Además, en realidad, el juez administrativo es un juez independiente

¹⁷ Georges Vedel, *Derecho administrativo*, traducción de Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980, nota 75, p. 60.

de la administración activa. En fin, el Estado tiene perfectamente derecho a no permitir que se produzcan perturbaciones en la marcha de los servicios públicos, para no dejarse lesionar en su soberanía, en su poder administrativo superior. Por consiguiente, el Estado tiene perfecto derecho a comparecer ante una jurisdicción especial y esa es la jurisdicción del Consejo de Estado.¹⁸

6. *Los tribunales administrativos en México*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho de los mexicanos a contar con tribunales que estén expeditos para impartir justicia de manera completa, gratuita e imparcial, en los plazos y términos que fijen las leyes; y la obligación de las legislaturas locales, de emitir leyes que fijen los medios para garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

En su texto vigente, los artículos 73, fracción XXIX H y 116, fracción V de la Constitución federal disponen la existencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y de Tribunales de lo Contencioso Administrativo en los Estados, respectivamente.

7. *El proceso en los tribunales administrativos*

Proceso viene a ser la concatenación de hechos sucesivos de un fenómeno natural o de actos de una operación artificial, por cuya razón existen procesos biológicos, químicos y, desde luego, jurídicos, urbanos y muchos otros.

En este orden de ideas, podemos entender al proceso jurídico como un conjunto de actos vertebrados por un propósito específico, cuya variedad da lugar a distintos tipos o variedades de procesos jurídicos, a saber: legislativos, administrativos y jurisdiccionales, Este último se desarrolla antes los órganos jurisdiccionales y admite diferentes clases, de acuerdo con el tipo de tribunal en el que se ventilan, entre otros: civil, penal, laboral, agrario, y administrativo, en este último, los aspectos más importantes son los que se analizan a continuación.

¹⁸ Tomado de Luis H. Farías Mata, “El Consejo de Estado francés”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Caracas, año XXXV, 1990, núm. 78, p. 20.

A. Las partes

Es imposible un proceso sin partes contendientes: una, llamada actora, en razón de que pretende la aplicación de un precepto jurídico, y otra, respecto de la cual se exige la aplicación de dicho precepto, identificada como demandada.

En el derecho procesal administrativo comparado se consideran partes del proceso: el actor, el demandado, y el tercero que, dentro del procedimiento administrativo, aparezca como titular de un derecho incompatible con la pretensión del actor; en tanto que se asigna el carácter de demandado, tanto a la autoridad que dicte u ordene, ejecute o trate de ejecutar la resolución o tramite el procedimiento impugnado, como a la que la sustituya legalmente, como el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación, extinción o nulidad pide la autoridad administrativa,

Además, también contempla que pueda presentarse en el juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas, quien tenga interés jurídico en la anulación de un acto favorable a un particular, sin que por ello se le prive de la legitimación para ejercer la acción por sí mismo.

En el derecho comparado es común prever que sólo puedan intervenir en el proceso contencioso administrativo las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión. La doctrina apoya sin reserva tal determinación, en lo que atañe a la parte actora. En opinión de Giuseppe Chiovenda:

El interés en conseguir por obra de los órganos públicos el bien que se debería conseguir mediante la prestación de un obligado, consiste precisamente en la falta de prestación de éste. No se requiere que la falta de prestación sea culposa y ni siquiera voluntaria; basta que por ella se produzca un estado de hecho contrario al derecho; que la expectativa del actor se encuentre en la situación de no satisfacción.¹⁹

¹⁹ Giuseppe Chiovenda, *Instituciones de derecho procesal civil*, traducción de E. Gómez Orvaneja, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1936, vol. I, p. 204.

Se justifica la exigencia del interés jurídico, en razón de que la instalación de los tribunales administrativos obedece al propósito de hacer justicia, no para resolver cuestiones técnicas o académicas ni para promover procesos innecesarios.

B. Causas de improcedencia

Las leyes procesales suelen establecer una serie de requisitos para que el órgano jurisdiccional entre al examen de la pretensión de fondo planteada por el actor; en este contexto, la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco establece en su artículo 29 la improcedencia del juicio en materia administrativa contra actos:

- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante o que se hayan consumado de un modo irreparable;
- Cuya impugnación no corresponda conocer al Tribunal de lo Administrativo;
- Que hayan sido materia de sentencia de fondo pronunciada en un procedimiento judicial, siempre que hubiere identidad de partes;
- Respecto de los cuales hubiera consentimiento expreso o tácito. Se entiende que hay consentimiento tácito únicamente cuando no se promueva el juicio en materia administrativa en los términos previstos en esta ley;
- Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante la autoridad administrativa estatal, municipal, sus organismos descentralizados, o ante las autoridades jurisdiccionales en materia administrativa;
- De cuyas constancias de autos apareciere, claramente, que no existe la resolución o el acto impugnado;
- Respecto de los cuales hayan cesado los efectos del acto impugnado o éste no pueda surtir efecto legal o material alguno, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo;
- Contra actos o resoluciones dictados en materia electoral o de los cuales corresponda conocer a alguna jurisdicción ordinaria distinta de la especializada en materia administrativa; y
- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley

C. La demanda

En su artículo 6o., la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no admite la gestión de negocios, por cuya razón, quien promueva a nombre de otro deberá acreditar que la representación le fue otorgada, a más tardar, en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.

En cuanto hace a la demanda, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo previene:

ARTÍCULO 13. El demandante podrá presentar su demanda, mediante Juicio en la vía tradicional, por escrito ante la sala regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda. Una vez que el demandante haya elegido su opción no podrá variarla. Cuando la autoridad tenga este carácter la demanda se presentará en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

Para el caso de que el demandante no manifieste su opción al momento de presentar su demanda se entenderá que eligió tramitar el Juicio en la vía tradicional.

La demanda deberá presentarse dentro de los plazos que a continuación se indican:

- I. De treinta días siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:
 - a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, lo que se determinará conforme a la ley aplicable a ésta, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.
 - b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.
- II. De treinta días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello, deberá prevenirse al promovente para que, dentro de dicho plazo, presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.
- III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a

partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse a través de Correos de México, correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio contencioso administrativo federal se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

ARTÍCULO 14. La demanda deberá indicar:

- 1 El nombre del demandante, domicilio fiscal, así como domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, y su dirección de correo electrónico.

Cuando se presente alguno de los supuestos a que se refiere el Capítulo XI, del Título II, de esta Ley, el juicio será tramitado por el Magistrado Instructor en la vía sumaria.

- II. La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.
- III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- IV. Los hechos que den motivo a la demanda.
- V. Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cual estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

- VI. Los conceptos de impugnación.
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
- VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

En cada demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en una sola demanda.

En los casos en que sean dos o más demandantes éstos ejercerán su opción a través de un representante común.

En la demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente

la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

Si en el lugar señalado por el actor como domicilio del tercero, se negare que sea éste, el demandante deberá proporcionar al Tribunal la información suficiente para proceder a su primera búsqueda, siguiendo al efecto las reglas previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Cuando no se señale dirección de correo electrónico, no se enviará el aviso electrónico que corresponda.

En los términos del artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la demanda debe ir acompañada de un conjunto de documentos, entre los que destacan una copia de la misma y de sus anexos para cada una de las partes.

D. Las medidas cautelares

El propósito de las medidas cautelares o precautorias consiste en preservar la materia del litigio y evitar un daño irreparable a las partes del mismo con motivo de su tramitación; se trata, pues, de herramientas que puede emplear el juzgador, de oficio, o a petición de las partes, a efecto de que la resolución definitiva no sea inútil.

La medida cautelar por excelencia, en materia administrativa, es la suspensión de la ejecución de los actos que se reclaman; esta medida está prevista en el capítulo noveno de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, que faculta al particular actor a solicitar la suspensión de la resolución o del acto administrativo, a efecto de mantener las cosas en el estado en que se encuentren, mientras se pronuncia la sentencia, pudiendo decretarse a solicitud del particular actor, o de oficio, cuando de llegar a consumarse el acto o resolución impugnado, dificultaría restituir al particular en el goce de su derecho.

La suspensión podrá otorgarse siempre y cuando no se siga perjuicio a un evidente interés social o se contravengan disposiciones de orden público, y sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al particular con la ejecución del acto.

Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro concepto que de conformidad con las leyes sea considerado crédito fiscal, podrá concederse la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, a condición de que quien la solicite garantice su importe ante la Secretaría de Finanzas del Estado cuando el crédito fuere Estatal, o ante la Tesorería del municipio que corresponda, en el caso de un crédito municipal; empero, la garantía no se exigirá si se tratare de sumas que, a juicio de la Sala, excedan las posibilidades de quien deba prestarla, o cuando se trate de persona distinta del obligado directamente al pago, caso en el cual podrá garantizarse el crédito en cualquiera de las formas permitidas por la normativa fiscal.

De igual modo, cuando la suspensión pueda ocasionar daños y perjuicios a terceros se concederá en los casos en que proceda, a condición de que el actor otorgue garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con ella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio.

Podrán hacerse efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, mediante solicitud del interesado, presentada, dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la sentencia, ante la Sala, misma que dará vista a las demás partes por un término de cinco días, y citará a una audiencia de pruebas y alegatos, a celebrarse dentro de los cinco días siguientes, en la que se dictará la sentencia correspondiente.

E. La contestación de la demanda

Dispone el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que una vez admitida la demanda, deberá correrse traslado de la misma al demandado, quien será emplazado para que, dentro del término de treinta días, la conteste. En caso de que hubiere ampliación de la demanda, el plazo para contestarla será de diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita. Cuando no se presente la contestación en tiempo, o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que no hubieren sido contestados, excepción hechas de que resulten desvirtuados en razón de las pruebas rendidas o por hechos notorios. Siempre que una autoridad que deba ser parte en el juicio no sea señalada como deman-

dada por el actor, de oficio deberá correrse traslado de la demanda para que la conteste en el plazo de treinta días. Además, la ley en cita previene:

ARTÍCULO 20. El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

- I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- II. Las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.
- IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.
- V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.
- VI. Las pruebas que ofrezca.
- VI. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

ARTÍCULO 22. En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

En caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para contestar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

En la contestación de la demanda, o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

F. Pruebas

En los juicios regulados por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco se admiten toda clase de pruebas, salvo la confesional mediante absoluciones de posiciones, así como las que no guarden relación directa con los hechos controvertidos, lo mismo que las contrarias a la

moral y al derecho, al igual que las que no hayan sido ofrecidas ante la autoridad demandada en el procedimiento administrativo, a no ser que en éste no se le hubiera dado oportunidad razonable de hacerlo; en tanto que las supervenientes podrán admitirse a condición de que no se haya dictado sentencia.

Regula la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco la admisión, recepción y valoración de las pruebas en los juicios por ella regulados, en su capítulo séptimo, cuyas principales reglas son:

- La Sala tendrá la más amplia libertad podrá ordenar de oficio la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los puntos controvertidos o acordar la exhibición de cualquier documento, notificando oportunamente a las partes a fin de que puedan intervenir en caso de que a sus intereses convenga.
- Asimismo, la Sala podrá designar un perito de los registrados ante el Departamento de Auxiliares de la Administración de Justicia del Tribunal; tal designación deberá notificarse a las partes. En caso de que el perito requiera ciertos informes o documentos que se encuentren en poder de las partes, la Sala las prevendrá para que los presenten.
- A condición de que tengan relación directa con los puntos sobre los que verse el dictamen, la Sala podrá convocar a los peritos para que comparezcan y respondan a las preguntas que se les formulen,
- Cuando alguna de las partes ofrezca prueba pericial, el nombramiento de los peritos designados por ellas, podrá hacerse en cualquier tiempo hasta tres días hábiles antes de la celebración de la audiencia de desahogo de la prueba, sin contar el día de la audiencia ni el del ofrecimiento. El perito designado por el órgano judicial debe tener aceptado su cargo en forma previa al desahogo de la pericial.
- No será recusable el perito designado por el órgano judicial que conozca del asunto, sin embargo, deberá excusarse cuando tenga parentesco por consanguinidad o afinidad, dentro del cuarto grado, con alguna de las partes; o interés directo o indirecto en el litigio; o sea acreedor, deudor, inquilino, arrendador, tenga amistad estrecha o enemistad manifiesta con las partes, o tenga dependencia económica con cualquiera de ellas.
- En cuanto a la prueba testimonial, para su desahogo se requerirá a la parte que la hubiera ofrecido, a efecto de que presente un máximo de tres testigos y, cuando la misma manifieste no poder hacer que se pre-

senten, mediante el actuario se citará a los testigos, para que comparezcan el día y hora señalados para la celebración de la audiencia de recepción de la prueba correspondiente.

- Por lo que hace al desahogo de la prueba testimonial, se asentará acta detallada de los cuestionarios que en forma verbal y directa formulen las partes, así como de las declaraciones de los testigos, a quienes, la Sala podrá formular las preguntas que estime necesarias, las que, junto con las respuestas que den los testigos, se asentarán en el acta.
- El oferente de la prueba testimonial podrá sustituir a sus testigos en cualquier tiempo anterior al desahogo de la prueba, en cuyo caso deberá presentar directamente a los testigos sustitutos, sin que pueda pedir que sean citados por el tribunal. No será motivo para diferir el desahogo de la prueba la sustitución de testigos.
- Las autoridades tienen la obligación de expedir con toda oportunidad las copias de los documentos que les soliciten las partes para poder rendir sus pruebas; si dichas autoridades no cumplieren con esta obligación, la parte interesada solicitará que requiera a las mismas. Si todavía no lo hicieren, se hará uso de los medios de apremio que establece esta ley; haciéndose del conocimiento del Ministerio Público, si aún así no se cumplieren.
- Al interesado que con el propósito de demorar la tramitación del juicio, informe que se le ha denegado la expedición de las copias, se le impondrá multa de hasta el equivalente de un mes de salario mínimo general vigente en el municipio de Guadalajara.
- Siempre que la naturaleza de la prueba lo requiera, se señalará el lugar, fecha y hora en los cuales, dentro de los treinta días que sigan a la providencia que los señale, deberá tener verificativo la audiencia de recepción, ante la presencia del magistrado, de cada una de las pruebas ofrecidas.
- Cuando en un mismo asunto fueren varias las pruebas ofrecidas, el hecho de que alguna de ellas no pueda desahogarse en la fecha señalada no será motivo para que dejen de recibirse las restantes.
- Desahogadas que sean las pruebas, deberá dictarse auto para que dentro del término de cinco días las partes formulen por escrito sus alegatos. El auto de referencia, aun cuando no lo mencione expresamente, tendrá efectos de citación para sentencia.
- Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones resultantes, se adquiriera convicción distinta acerca de los hechos materia

del litigio, podrán valorarse las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en el párrafo anterior, debiendo fundarse razonadamente esta parte de la sentencia.

- El ofrecimiento y desahogo de pruebas, con excepción de lo expresamente previsto en la Ley de Justicia Administrativa del Estado, así como la valoración de las pruebas, se regirá por las disposiciones relativas del Código de Procedimientos Civiles del Estado.

G. Los incidentes

El artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo previene que se tramiten como de previo y especial pronunciamiento, los incidentes de incompetencia por materia, de acumulación de juicios, de nulidad de notificaciones, de recusación por causa de impedimento, de reposición de autos, y de interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad; además ordena que: “Cuando la promoción del incidente sea frívola e improcedente, se impondrá a quien lo promueva una multa de diez a cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal”.

H. La sentencia

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco dispone que dentro de los veinte días que sigan a la notificación del auto en que se cite para sentencia deberá ser dictada ésta. En los casos en que se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar en primer término aquellas que puedan conducir a declarar la nulidad lisa y llana del acto o de la resolución impugnada.

Pese a que las sentencias no requieren formalismo alguno, de acuerdo con el artículo 73 de la ley de la materia, cuando menos deberán establecer:

- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido;
- Los fundamentos legales en que apoyen para producir la resolución;
- Los puntos resolutivos en que se expresen, con claridad, las resoluciones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare; y

- Los términos en que deberá ser cumplimentada la sentencia por parte de la autoridad demandada.

Podrá emitirse la sentencia definitiva en el sentido de reconocer la validez de la resolución o del acto impugnado; o de declarar la nulidad de la resolución o acto combatido; o bien, de decretar el sobreseimiento.

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco contempla como causas de anulación de una resolución, de un acto o de un procedimiento administrativo:

- La incompetencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución o el acto impugnado;
- Si los hechos que la motivaron no se realizaron;
- Si los hechos que la motivaron, fueron distintos o se apreciaron de forma errónea;
- Si se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o se dejaron de aplicar las debidas;
- La violación o restricción de un derecho público subjetivo previsto en la Constitución Política del Estado o en las leyes administrativas, cuando afecte sustancialmente el sentido del acto o resolución impugnado;
- La omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente debe revestir la resolución o el acto, cuando afecte las defensas del particular y trascienda el sentido de la resolución o acto impugnado; y
- Tratándose de sanciones o actos discrecionales, el desvío de poder, entendiendo por tal, el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los previstos en la ley.

De conformidad con el artículo 76 de la ley en cita, en los casos en que el acto impugnado fuere de carácter positivo, la sentencia que declare la nulidad del mismo tendrá por objeto nulificar las consecuencias de éste y, en su caso, restituir al particular en el goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de que hubiere ocurrido el acto o resolución impugnada;

Cuando el acto impugnado fuere de carácter negativo, tendrá el efecto de obligar a la autoridad responsable a que subsane las omisiones en que hubiere incurrido.

Podrá decretarse lisa y llanamente la nulidad de la resolución o acto que se impugna, o bien, para determinado efecto, caso este último en el que se deberá precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplir.

Siempre que la nulidad sea declarada por causas distintas a los vicios de forma o a la incompetencia de la autoridad, y tenga que dictarse una nueva resolución, deberá señalarse de manera concreta el sentido en que la autoridad habrá de dictar la nueva resolución.

En los casos ya señalados, de omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente debe revestir la resolución o el acto, o de desvío de poder, se declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

En las sentencias relativas al cese o remoción de sus cargos de elementos de los cuerpos de seguridad pública del estado o sus municipios, por ningún motivo procederá su reinstalación o restitución y, en su caso, sólo procederá la indemnización constitucional, si resultó inocente su reinstalación será a juicio del titular de la corporación respectiva.

Sin perjuicio de la aclaración de sentencia, la Sala no podrá variar ni modificar ésta después de notificada, y quedará firme cuando no fuere recurrida en los plazos y términos previstos en la ley en comento; así como cuando no admita recurso; o el recurrente se desista del recurso que hubiere interpuesto.

El Pleno dictará sus sentencias por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados; si hubiere empate su presidente tendrá voto de calidad. En los casos en que la mayoría de los magistrados esté de acuerdo con el proyecto, los magistrados disidentes podrán limitarse a expresar que votan en contra del mismo, o a formular voto particular razonado, en un plazo que no excederá de diez días, transcurrido dicho término, si no lo hacen, perderán ese derecho. Cuando el proyecto del magistrado ponente no fuere aceptado por los otros magistrados, el secretario general de acuerdos engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular del Ponente.

te. Adquieren firmeza las sentencias pronunciadas por el Pleno cuando fueren notificadas a las partes en el procedimiento.

I. Otras formas de terminación del proceso

El proceso puede terminarse sin que llegue a dictarse sentencia en el mismo, por desistimiento del demandante, o sobreseerse en cualquier etapa procesal, de oficio o a petición de parte, por cualquiera de las siguientes causas previstas en el artículo 30 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco:

- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el Artículo anterior.
- Cuando el demandante muera durante el juicio si el acto impugnado sólo afecta a su persona.
- Cuando la autoridad demandada satisfaga la pretensión del actor o revoque el acto impugnado.

J. Recursos

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco prevé dos distintos recursos procesales, a saber, el recurso de reclamación, y el recurso de apelación; el primero de ellos tiene por objeto modificar o revocar las resoluciones que:

- Admitan, desechen o tengan por no interpuesta la demanda, la contestación, la ampliación de demanda, su contestación o las pruebas;
- Decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio, con excepción de cuando se trate de sentencias definitivas;
- Admitan o rechacen la intervención del coadyuvante o del tercero;
- Concedan o nieguen la suspensión del acto o resolución impugnada, o contra las que fijen las garantías en el trámite de la suspensión;
- Resuelvan sobre la posibilidad o imposibilidad de la autoridad para cumplir con la sentencia; o
- Resuelvan sobre la procedencia o improcedencia del cumplimiento sustituto, o fijen en cantidad líquida la indemnización por tal concepto.

Se interpondrá el recurso de reclamación ante la autoridad judicial que hubiere dictado la resolución recurrida, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución que la motive, salvo cuando se interponga contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión del acto o resolución impugnada, en cuyo caso podrá proponerse en cualquier tiempo anterior al inicio del plazo previsto para los alegatos, cuando el recurso se funde en la variación de las condiciones que motivaron el sentido de la resolución impugnada.

Pueden impugnarse las sentencias definitivas mediante el recurso de apelación, cuyo objeto consiste en modificar o revocar la sentencia impugnada, siendo procedente:

- Cuando el asunto al que corresponde la sentencia impugnada sea de una cuantía determinada o determinable que exceda de setecientos días de salario mínimo general vigente en el municipio de Guadalajara;
- Cuando el asunto sea de cuantía indeterminable; y
- Cuando la controversia que motivó el juicio sea entre entidades públicas.

La apelación deberá interponerse por escrito ante la sala que hubiere dictado la sentencia, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la sentencia, debiendo contener el señalamiento de la sentencia que se recurre y la expresión de los agravios que, en concepto de la autoridad, se hubieren causado. La Sala tramitará el expediente hasta dejarlo en estado de resolución para remitirlo al Pleno del Tribunal de lo Administrativo. La admisión de la apelación se decretará en ambos efectos.

El Pleno, una vez que reciba el recurso, designará un magistrado ponente, sin que pueda ser el mismo que hubiere pronunciado la sentencia impugnada, para que, dentro del término de veinte días, elabore el proyecto de sentencia que se someterá al Pleno, a efecto de que, dentro de otros veinte días dicte la misma; en el entendido de que deberá abstenerse de votar y de participar en la discusión del asunto el magistrado que hubiese dictado la sentencia impugnada.

8. *Perspectiva actual del contencioso administrativo*

Coexisten actualmente en el derecho comparado dos esquemas distintos para el desempeño de la tarea de juzgar a la administración: el monista y el esquema dual francés. En el esquema monista o judicialista, el control se asigna, en última instancia, a los tribunales judiciales, y admite varias modalidades, como la del sistema monista puro, que es el tradicional de los países anglosajones, conforme al cual los tribunales ordinarios conocen y resuelven los conflictos en los que es parte la administración pública.

Una de las variantes del esquema monista no impide que, como ocurre en México en el ámbito federal y de algunas entidades federativas, en ciertas materias especiales, tengan competencia tribunales contencioso administrativos destinados a ejercer el control de los actos de la administración, en lo que viene a ser una primera instancia, la que, por tanto, no es definitiva, habida cuenta que contra sus sentencias se prevé un recurso oponible ante tribunales judiciales –en México en la vía de amparo–, que son quienes deciden en definitiva.

Una distinta modalidad del esquema monista o judicialista, empleada en el Estado de Jalisco, atribuye el conocimiento y resolución de los conflictos en que es parte la administración pública, a tribunales autónomos que forman parte del Poder Judicial, especializados en materia administrativa, cuyas resoluciones no son revisables por otros órganos del mismo Poder Judicial.

Se percibe en el inicio del tercer milenio una tendencia mundial, cada vez más significativa, de fusionar ambos esquemas; lo advertimos, por ejemplo en el Proyecto de Constitución para la Unión Europea, cuyo artículo II-47 propone una conciliación entre el esquema monista y el dualismo francés, conciliación que en esencia trata de asegurar el acceso a un juicio justo ante un tribunal imparcial e independiente, en un contexto transparente cuya audiencia debe ser pública.

Como quiera que sea, independientemente de la eventual fusión de los modelos existentes para juzgar a la administración, lo más importante es que todo sistema de justicia administrativa garantice un juicio justo ante un juzgador imparcial, probo, especializado e independiente.

II. EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Entre los medios de control interno de la administración pública figura la utilización del recurso administrativo y la realización de diversas acciones desarrolladas, en el ámbito federal, principalmente por medio de la Secretaría de la Función Pública y de los órganos de control de cada una de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.

1. *Por medio del recurso administrativo*

La institución del recurso administrativo abre la posibilidad de 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, institución de la que ya me he ocupado con amplitud en el capítulo tercero de esta obra, al que me remito en obvio de repeticiones innecesarias

2. *Por medio de la Secretaría de la Función Pública*

En tanto no sea sustituida por la Fiscalía General Anticorrupción, compete a la Secretaría de la Función Pública practicar la auditoría de la administración pública federal, tanto centralizada como paraestatal, y aplicar el régimen jurídico disciplinario a los servidores públicos; las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública están señaladas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dispone:

Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables;
- II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de

- control interno de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo. Lo anterior, sin menoscabo de las bases y principios de coordinación y recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción;
- III. Vigilar, en colaboración con las autoridades que integren el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
 - IV. Coordinar y supervisar el sistema de control interno, establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos en dichas materias en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como realizar las auditorías que se requieran en éstas, en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control;
 - V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio;
 - VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y emitir las normas para que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados, respectivamente, con criterios de eficacia, legalidad, eficiencia y simplificación administrativa; así como, realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias;
 - VII. Conducir las políticas, establecer las normas y emitir las autorizaciones y criterios correspondientes en materia de planeación y administración de recursos humanos, contratación del personal, Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, estructuras orgánicas y ocupacionales, de conformidad con las respectivas normas de control de gasto en materia de servicios personales;
 - VIII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la coordinadora de sector correspondiente, auditorías, revisiones y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración

- Pública Federal, con el objeto de examinar, fiscalizar y promover la eficiencia y legalidad en su gestión y encargo;
- IX. Fiscalizar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;
 - X. Designar y remover a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;
 - XI. Designar y remover para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada y comisarios públicos de los órganos de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y de la Procuraduría General de la República; así como normar y controlar su desempeño;
 - XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los citados órganos internos de control; quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;
 - XIII. Colaborar en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización, en el establecimiento de las bases y principios de coordinación necesarios, que permitan el mejor cumplimiento de las responsabilidades de sus integrantes;
 - XIV. Implementar las acciones que acuerde el Sistema Nacional Anticorrupción, en términos de las disposiciones aplicables;
 - XV. Informar periódicamente al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, así como al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de

la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como del resultado de la revisión del ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales, y promover ante las autoridades competentes, las acciones que procedan para corregir las irregularidades detectadas;

- XVI. Llevar y normar el registro de servidores públicos de la Administración Pública Federal, recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y de intereses que deban presentar, así como verificar su contenido mediante las investigaciones que resulten pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables. También registrará la información sobre las sanciones administrativas que, en su caso, les hayan sido impuestas;
- XVII. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;
- XVIII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como substanciar los procedimientos correspondientes conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por sí, o por conducto de los órganos internos de control que correspondan a cada área de la Administración Pública Federal; para lo cual podrán aplicar las sanciones que correspondan en los casos que no sean de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, cuando se trate de faltas administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante ese Tribunal; así como presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones aplicables;
- XIX. Establecer mecanismos internos para la Administración Pública Federal que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas;
- XX. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- XXI. Establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas

- reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de dichas contrataciones públicas; proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las mencionadas leyes que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y promover, con la intervención que corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal, la coordinación y cooperación con los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, las entidades federativas y demás entes públicos encargados de regímenes de contratación pública, con excepción de las empresas productivas del Estado, a efecto de propiciar en lo procedente la homologación de políticas, normativas y criterios en materia de contrataciones públicas, que permita contar con un sistema de contrataciones públicas articulado a nivel nacional;
- XXII. Definir la política de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- XXIII. Formular y conducir en apego y de conformidad con las bases de coordinación que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la integridad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere; así como promover dichas acciones hacia la sociedad;
- XXIV. Ejercer las facultades que la Constitución le otorga a los órganos internos de control para revisar, mediante las auditorías a que se refiere el presente artículo, el ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales;
- XXV. Implementar las políticas de coordinación que promueva el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en materia de combate a la corrupción en la Administración Pública Federal;
- XXVI. Emitir normas, lineamientos específicos y manuales que, dentro del ámbito de su competencia, integren disposiciones y criterios que impulsen la simplificación administrativa, para lo cual deberán tomar en

consideración las bases y principios de coordinación y recomendaciones generales que emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción;

- xxvii. Seleccionar a los integrantes de los órganos internos de control, garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos, a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos;
- xxviii. Emitir el Código de Ética de los servidores públicos del gobierno federal y las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y
- xxix. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

*3. Por medio de la Contraloría d
e cada dependencia y entidad*

Por lo que hace al ámbito interno de cada dependencia y entidad de la administración pública estatal, el control se ejerce también por medio de su contralor interno, quien está facultado por los artículos 16 al 25 para practicar auditorías realizar investigaciones respecto de la actuación de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas.

