

2. DERECHO ADMINISTRATIVO.

2.1. Concepto.

Antes de aportar la noción del derecho administrativo, metodológicamente es obligado señalar algunos temas relacionados con su objetivo y con su vinculación a la ciencia, para así estar en mejores condiciones cognitivas de proponer una noción. El derecho administrativo es una rama del derecho de creación relativamente reciente, que ha evolucionado en forma paralela a la transformación de las estructuras del poder ejecutivo y al aumento de su influencia y regulación de las actividades de la sociedad vinculadas a la administración pública del Estado mexicano.

Así, éste último ha evolucionado de la forma de Estado policía para convertirse en un Estado social, motivando un cambio constante en la estructura normativa y teleológica del derecho administrativo, lo que se ha reflejado en el perfeccionamiento y mejor control de la administración pública, redundando en la obtención de un mayor porcentaje de eficiencia y eficacia de la norma administrativa, en beneficio de la sociedad mexicana.

El derecho administrativo tradicionalmente ha sido circunscrito a la estructura del poder ejecutivo, al ámbito del ejercicio de dicho poder a través de los distintos organismos y entidades que conforman la llamada administración pública. Esta idea se debe de complementar adicionando otros elementos, como por ejemplo, que el derecho administrativo se encarga: del estudio de las reglas jurídicas que conciernen a la acción administrativa del Estado; del estudio de la regulación normativa de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones.

Esto es, el objeto del derecho administrativo se adiciona con el conocimiento y estudio de los fenómenos jurídicos, como las leyes, reglamentos, actos, contratos, resoluciones, relacionados con la estructura y actividad del poder ejecutivo, ya sea federal o local.

De acuerdo a esto, la ciencia del derecho administrativo es

“(…) el estudio y conocimiento metodológico relativos al análisis de los cuerpos normativos que estructuran al poder ejecutivo, o administración pública, y que regulan sus actos.”¹

Lo hasta aquí expuesto sobre el derecho administrativo, hace posible aportar su noción, pero implica entrar al campo de estudio de la filosofía, que es la encargada del tema de la definición² y del concepto,³ en donde por cierto no hay un acuerdo unánime.

Dado que el enfoque del documento no implica abordar una discusión filosófica, se pasará por alto, sin que eso no implique tenerla siempre presente al momento de la elaboración del concepto de derecho administrativo. Con esta advertencia y presupuesto temático, al derecho administrativo se le puede conceptualizar desde una perspectiva amplia y otra restringida. La primera determina que el derecho administrativo

“(…) es un conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones.”⁴

El concepto formal y restringido⁵ del derecho administrativo dice que

“(…) es el derecho que determina la organización, poderes y deberes de la autoridad administrativa.”⁶

2.2. El órgano administrativo público.

Empezar hablar directamente del tema implicaría omitir elementos fundamentales para su entendimiento y comprensión; por ello se ha decidido adicionar una parte

¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael; Derecho Administrativo Primer Curso; 5º edición 3ª reimpresión; Oxford; México; 2006; p. 4.

² Para los efectos del derecho administrativo, su definición tiene por objeto expresar el contenido de ésta disciplina jurídica.

³ Para los efectos del derecho administrativo sería el punto de partida para concebir un sistema científico propio del derecho administrativo.

⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael; Ob. cit.; p. 7.

⁵ Se ubican en este nicho los conceptos que resultan insuficientes por omitir algún aspecto regulado dentro del derecho administrativo.

⁶ *Ibidem*; p. 8. Esta idea fue tomada por el autor citado de Ivor Jennings.

que contemple los presupuestos del desarrollo del tópico relativo al órgano administrativo público.

La necesidad de organizar la administración pública radica, en que de no hacerlo sería prácticamente imposible la funcionalidad y operatividad que exigen como mínimo las finalidades propias de dicha administración y el ejercicio de la función o actividad administrativa.

La organización de la administración pública necesariamente requiere de la existencia de entidades que forman parte del poder ejecutivo, y que tendrán a su cargo las funciones que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias les asignen a cada una de ellas. El acto administrativo y la organización administrativa son prácticamente el punto nodal del derecho administrativo.

La organización administrativa es

“(...) contemplada por el derecho administrativo como un instrumento o medio de cumplimiento de la actividad o función administrativa.”⁷

La organización administrativa se instrumenta a través de varios modelos o formas, ella es un sistema en el que se estructuran los entes del poder ejecutivo, y se determinan de manera clara el ámbito de sus competencias y relaciones de jerarquía. La ciencia del derecho administrativo a señalado básicamente 3 formas de organización:

- a) La centralización.
- b) La desconcentración.
- c) La descentralización.

Específicamente en el caso de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 90, las formas de organización administrativas, dividiéndolas en 3:

- a) Centralizada.⁸

⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael; Ob. cit.; p. 51. Esa idea la tomó el autor de de García Oviedo y Martínez Useros.

- b) Desconcentrada.⁹
- c) Paraestatal,¹⁰ la que a su vez se subdivide en: organismos descentralizados; empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.¹¹

De lo expuesto hasta el momento, se llega a una primera conclusión. Que el órgano administrativo público en su conjunto, está conformado bajo tres modelos diferentes, estando asignados a cada modelo diferentes entidades, que tiene en común del desarrollo de actividades encaminadas a la administración pública del Estado mexicano.

Los órganos que integran la administración pública centralizada son entidades que dependen directamente del titular del poder ejecutivo –ya sea federal o estatal-, a las que se les denomina:

- a) Secretarías.
- b) Ministerios.
- c) Procuradurías,
- d) Departamentos;

El número de estas entidades va a ser muy variable, depende: del país de que se trate; del presupuesto que posea el Estado en el que se realizan sus funciones de administración pública, y la conveniencia política de que haya en el país un aparato administrativo pequeño o grande.

A nivel federal y en el caso específico del Estado mexicano, los organismos que integran la administración pública centralizada son los siguientes:

- a) Secretaría de Turismo
- b) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- c) Secretaría de Salud.

⁸ Los órganos que la conforman depende inmediatamente y directamente del titular del poder ejecutivo. Existe un mando único y directo y el poder ejecutivo se ejerce en base a una relación jerárquica.

⁹ Los órganos de la administración pública que pertenecen a esta variante tienen como característica, que guardan relación jerárquica con algún órgano centralizado, poseyendo un cierto grado de libertad con respecto a su actuación técnica.

¹⁰ Es lo que se ha llamado doctrinalmente administración pública descentralizada. Este tipo de organización. Está conformada por entidades que son titulares de una personalidad jurídica propia, por tanto diferente de la del Estado. Se relacionan indirectamente con el titular del ejecutivo

¹¹ El artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina que estas entidades son consideradas como paraestatales.

- d) Secretaría de Comunicaciones y transportes.
- e) Secretaría de la Reforma Agraria.
- f) Secretaría de la Defensa Nacional.
- g) Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- h) Secretaría de Desarrollo Social.
- i) Secretaría de Economía.
- j) Secretaria de Educación Pública.
- k) Secretaría de Energía.
- l) Secretaría de la Función Pública.
- m) Secretaria de Relaciones Exteriores.
- n) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos naturales.
- o) Secretaría de Marina.
- p) Procuraduría General de la República.

Cada una de estas Secretarías de Estados tendrá sus propias facultades y atribuciones, que están perfectamente determinadas en la Ley de la Administración Pública Federal.

Por cuanto se refiere a la desconcentración administrativa, ha que decir que este tipo de organización de la administración pública, es un modo más –al de la centralización- de estructurar a los entes públicos que dependen del titular del poder ejecutivo; con la peculiaridad de que se diluye el poder y la competencia en los subordinados para despachar asuntos.

En esta variante de la organización de la administración pública, los entes que la conforman forman parte de los órganos centralizados -que ya fueron enunciados en párrafos anteriores-, lo que les impide poseer personalidad jurídica propia, aunque si tienen autonomía técnica y funcional en el ejercicio y desempeño de sus funciones. Algunos ejemplos son:

- a) El Instituto Politécnico Nacional.
- b) La Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- c) La Comisión Nacional de Aguas.
- d) El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

La desconcentración puede ser de naturaleza política, por lo que en este caso no sólo se transfiere el ejercicio de la función administrativa, sino también el total de atribuciones localizadas en otros niveles de organización del Estado, tal es el caso de las Entidades Federativa y de los Municipios.

La desconcentración administrativa tiene su fundamento en lo preceptuado por el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La desconcentración se da bajo diferentes modelos, por ejemplo, hay desconcentración vertical¹²; regional¹³ y horizontal. La desconcentración en México se ha hecho de manera importante, por lo que es muy extensa para enunciarse en su totalidad, a ello obedece que sólo se aporten cinco ejemplos:

- a) Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
 - * Servicios de Navegación en el espacio aéreo mexicano.
- b) Secretaría de Desarrollo Social.
 - * Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.
 - * Coordinación Nacional de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
 - * Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- c) Secretaría de Economía.
 - * Comisión Federal de Competencia.
 - * Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
 - * Coordinación Nacional del Programa Nacional de apoyo para las Empresas de Solidaridad.
- d) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
 - * Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.
- e) Secretaría de Turismo.
 - * Centro de Estudios Superiores de Turismo.

¹² La competencia otorgada a la entidad desconcentrada está conformada por asuntos cuyo despacho correspondió anteriormente al superior jerárquico, quien ve así reducidas sus facultades de ejercicio directo en determinado ámbito competencial. Esta delegación de competencias tiene que ser de un órgano a otro, y no un funcionario a otro, puesto que en este caso se estaría en presencia de delegación de facultades.

¹³ Las entidades desconcentradas ejercen su competencia sobre un determinado territorio para atender los asuntos que inicialmente le correspondían al órgano central; por ejemplo: delegaciones de diversas Secretarías de Estado.

Por último, está la forma de organización de la administración pública bajo el modelo de paraestatal. En este último se ubica una de sus modalidades que es la descentralización.¹⁴ Ya se han dado algunos de los más sobresalientes atributos de este tipo de organización, pero hay que agregar que

“Son organismos descentralizados las entidades creadas por la ley o decreto del congreso de la unión o por decreto del ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”¹⁵

Entre los organismos de la administración pública de nuestro país que son de naturaleza descentralizada, están identificados aproximadamente noventa, los que se reparten en cuanto a su función en todas las Secretarías de Estado. Algunos de ellos son los siguientes:

- a) Aeropuertos y servicios auxiliares.
- b) Fondo de Cultura Económica.
- c) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- d) Colegio de Bachilleres.
- e) Comisión Federal de Electricidad.
- f) Caminos y Puentes Federales de ingreso.
- g) Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas
- h) ISSSTE.
- i) INFONAVIT
- j) IMSS
- k) Instituto Mexicano de la radio.
- l) Instituto Nacional de Cardiología.
- m) Instituto Nacional de las Mujeres.

¹⁴ Entre las características de los órganos descentralizados de la administración pública están las siguientes: Son creados por el Congreso de la Unión o por Decreto del Presidente de la República; tiene personalidad jurídica propia reconocida por la ley; cuentan con patrimonio propio; gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central; realizan funciones administrativas, ya que su objeto es realizar actos de esa naturaleza; están controladas y tuteladas por el Estado mexicano, en cuanto a su actuación.

¹⁵ CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; artículo 45; [en línea]; Disponible en la World Wide Web en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf> Fecha de la consulta: 1 de Diciembre del 2008.

- n) Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- o) Luz y Fuerza del Centro.
- p) PEMEX.
- q) PROFECO.
- r) Pronósticos para la Asistencia Pública.
- s) Servicio Postal Mexicano.
- t) Talleres Gráficos de México.

Otra modalidad de la administración pública paraestatal son las empresas públicas de participación estatal, que tienen participación estatal o paraestatal. Estas empresas están encaminadas a producir o distribuir bienes o servicios de naturaleza económica. Su fundamentación jurídica proviene de los artículos 28, 73, 90 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si la empresa en general es

“(...) una organización de medios personales y reales destinada a la producción o mediación de bienes y servicios para el mercado”¹⁶

La empresa pública será la empresa aquella en la que el Estado proporcione una parte o la totalidad de los medios personales o reales. La producción y distribución de bienes y servicios puede efectuarla el Estado a través de su organización centralizada; desconcentrada; descentralizada; empresas de participación estatal o fideicomisos.

La empresa pública tiene entre otras características las siguientes:

1. Son creadas por acuerdo del Presidente de la República; excepcionalmente por Ley del Congreso.
2. Gozan de personalidad jurídica, distinta de la del Estado.
3. Cuentan con un patrimonio propio.
4. El Estado les proporciona parte o el total de sus recursos económicos.
5. No tienen relación jerárquica con el poder ejecutivo.
6. La administración pública ejerce un control o una tutela sobre su actividad.

¹⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael; Ob. cit.; p. 153. Esta noción fue tomada por el autor citado de Martín Mateo y Sosa Wagner

7. Su objeto es de carácter industrial o comercial.
8. Sus tareas las rige, principalmente, normas de derecho privado.
9. Su finalidad es satisfacer las necesidades colectivas y no la obtención de lucro.”¹⁷

Este tipo de empresa puede adoptar cualquiera de las formas que las leyes civiles y mercantiles del derecho mexicano permiten para constituir una persona moral. La calidad de empresa de participación estatal se adquiere cuando el Estado:

- a) Aporte más del 50% del capital social.
- b) Cuando exista una serie especial de acciones para suscribirlas exclusivamente por la federación.
- c) Cuando el Estado en la escritura constitutiva o instrumento de creación, se reserve el derecho de designar a la mayoría de los directivos de esa sociedad.
- d) En los casos en que el Estado conserve el derecho de vetar las decisiones de los órganos de dirección de la sociedad.”¹⁸

La cantidad de empresas de participación estatal en nuestro país, son verdaderamente numerosas, ya que se ubican tanto las de participación mayoritaria como minoritaria. Es por ello en este trabajo se enunciarán sólo algunas de ellas.

Las mayoritarias son entre otras las siguientes:

Secretaría de Economía.

*Transportadora de Sal, S.A. de C.V.

*Exportadora de Sal, S.A. de C.V.

Secretaría de Hacienda.

* Agroasemex S.A.

* Almacenes Nacionales de Depósito S.A. (Desincorpada)

* Banco de Comercio Exterior.

* Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

* Banco Nacional del Ejército y Fuerzas Armadas.

¹⁷ *Ibíd*em; p. 155.

¹⁸ CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; artículo 46; Ob. cit.

* Nacional Financiera.

Productora Cospeles, S.A: de C.V.

Finalmente, en la variable del modelo de organización pública paraestatal están los llamados “fideicomisos públicos o del Estado”–los otros son los fideicomisos privados-. Entre los fideicomisos públicos que están registrados en el Registro Público que está a cargo de la Secretaría de Hacienda, son los siguientes:¹⁹

Secretaría de Agricultura, Ganadería; Desarrollo rural; Pesca y Alimentación.

*Fideicomiso de Riesgo Compartido.

*Fondo de empresas expropiadas del sector azucarero.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

*Fideicomiso de formación, capacitación para personal de marina mercante nacional.

*Fideicomiso para la comisión nacional de caminos alimentadores y aeropistas.

Secretaría de Economía.

*Fideicomiso de fondo minero.

Secretaría de Desarrollo Social

*Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

*Fideicomiso Nacional para el Fomento de las Artesanías.

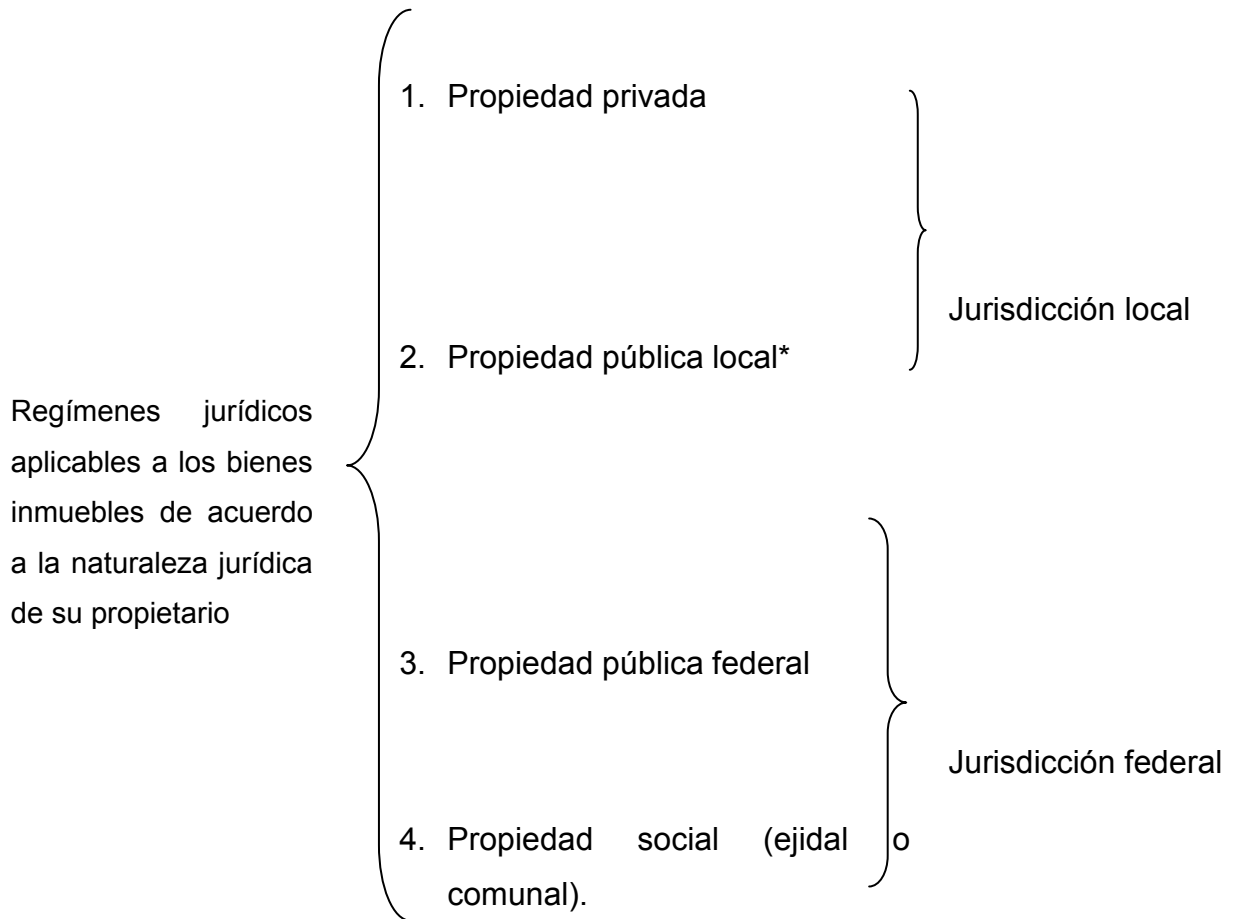
2.3. El régimen patrimonial del Estado.

A lo largo del siglo XX se expidieron cuatro leyes para establecer los principios genéricos del patrimonio federal.

1. Ley General de Bienes Nacionales 1902
2. Ley General de Bienes Nacionales 1942
3. Ley General de Bienes Nacionales 1969
4. Ley General de Bienes Nacionales 1982
5. La edición más reciente de la Ley General de Bienes Nacionales, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo del año 2004, en el

¹⁹ No se señalan todos, sino únicamente algunos de ellos.

gobierno de Vicente Fox Quezada, en la que se establecen nuevos principios genéricos acerca del patrimonio federal.



Regímenes jurídicos aplicables a los bienes nacionales están previstos en los artículos 27, 42 y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al efecto se transcribe parte de uno de estos preceptos, para tener una idea referencial de su contenido.

“(…) La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, (...)

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije **(el,sic DOF 20-01-1960)** Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes **(intermitentes, sic DOF 20-01-1960)** y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o

cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley”²⁰

Los bienes sujetos al dominio público se dividen en:

1. Por su naturaleza son del uso de todos.
2. Están afectos al servicio de las dependencias.
3. Están destinados a un servicio público.²¹
4. Afectos a una causa de utilidad pública

Los bienes del dominio privado son los siguientes:

Debe aclararse que los bienes de dominio privado no son derecho privado.

1. Inmuebles que el gobierno de la federación ha adquirido por cualquier título de derecho privado (compraventa, donación, permuta, cesión de derechos posesorios y arrendamiento financiero) no sujetos al dominio público.
2. Inmuebles federales que no están destinados al servicio público, ni al uso común, o sea, de aquéllos que están desaprovechados o que son utilizados por particulares

La adquisición de inmuebles por parte de la federación se hace mediante diversos sistemas, entre ellos los siguientes:

1. Expropiación. Es una de las maneras de adquisición de bienes del derecho público que está regulada esencialmente por la Ley de Expropiación,²² la que se complementa con otros ordenamientos jurídicos normativos específicos.

El gobierno federal únicamente está facultado para expropiar inmuebles si existe una causa de utilidad pública, y siempre y cuando se realice el pago correspondiente al afectado de acuerdo al valor de su inmueble, esto a manera de

²⁰ CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 27; [En línea]; Disponible en la World Wide Web en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> Fecha de consulta: 3 de Diciembre del 2008.

²¹ Artículo 34 de la Ley Federal de Bienes Nacionales.

²² Data de 1936, fue promulgada en el Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas del Río. Su última reforma fue de 4 de diciembre de 1997.

indemnización. Si pasan cinco años sin que un inmueble expropiado se utilice en la causa de utilidad pública invocada, el particular afectado podrá reclamar su devolución (reversión).

2. Nacionalización de templos. En el año de 1859 el Gobierno Mexicano promulgó una ley en la que ordenó pasaran a ser propiedad de la Nación todos los inmuebles destinados a la administración, propagación o enseñanza de un culto religioso.

En el año de 1992 nuestra Constitución sufrió reformas, a partir de ese año todas las asociaciones religiosas tuvieron la posibilidad de tener capacidad jurídica propia para adquirir inmuebles, por lo que los templos nuevos a partir de este año, dejaron de pasar a formar parte de la propiedad de la Nación, pero quedaron concebidos como destinados a un servicio público, siendo esto último objeto de desacuerdo doctrinal.

3. Embargo de inmuebles y dación en pago de créditos fiscales. Esta modalidad de adquisición, se origina cuando los causantes no pagan los importes de sus obligaciones o créditos fiscales, por lo que el Gobierno Federal como acreedor tiene el derecho de embargar y sacar a remate esos bienes o aceptarlos como dación en pago de los referidos créditos fiscales.

4. Reversión de inmuebles. Cuando se llevan a cabo ciertas actividades económicas es necesario la autorización o permiso por parte del Gobierno Federal, tal es el caso por ejemplo: del cruce de apuestas en las carreras de caballos y de galgos, o la construcción y operación de carreteras federales.

En ocasiones, el permiso o autorización establece la reversión en favor del Gobierno Federal de los inmuebles e instalaciones destinadas a las referidas actividades económicas al término de la vigencia de ese permiso o autorización.

5. Extinción de entidades paraestatales. Cuando se extingue una entidad paraestatal de carácter federal y después de pagar sus pasivos, en ocasión quedan como remanentes algunos inmuebles o muebles, éstos se integran a los bienes de dominio privado de la Federación

6. Programa anual de requerimientos inmobiliarios. Las dependencias deben entregar cada año un programa anual de requerimientos inmobiliarios a la

autoridad inmobiliaria, a fin de que ella verifique si en el patrimonio inmobiliario federal existe algún inmueble que pueda satisfacer los requerimientos planteados en cada localidad. Se pueden adquirir otros inmuebles sólo si no existen inmuebles federales.

7. Adquisición de inmuebles por vías de derecho privado. En la mayoría de los casos el Gobierno Federal y sus entidades paraestatales compran inmuebles a los particulares, dejando la expropiación como último recurso. También se dan casos en los que los particulares donan esos inmuebles al Gobierno Federal, para servicios de beneficio a la comunidad, como escuelas y centros de salud.

Los bienes de uso común se clasifican en:

a) Por la Naturaleza de los propios bienes se pueden agrupar en:

*Dominio Público Aéreo

*Espacio aéreo situado sobre territorio sobre el territorio y mares territoriales

b) Dominio Público Marítimo

*Mar territorial

*Zona exclusiva de 200 millas náuticas

*Aguas Marítimas interiores

*Playas Marítimas

*Zona Federal marítimo terrestre 20 metros de ancho de tierra firme transitable contigua a las playas del mar

c) Dominio Público Terrestre

*Cauces de las corrientes y los vasos de lagos, lagunas y esteros

*Las riberas y zonas federales

*Los caminos, carreteras y puentes

d) Por la forma de su incorporación al Dominio Público

*Los que constituyen el dominio natural

*Por su propia naturaleza

*Los que constituyen el dominio artificial

e) Por disposición expresa de Ley

Dentro de los Bienes del Dominio Público de la Federación están los:

Bienes del uso común; bienes destinados a un servicio público y bienes propiedad de los organismo descentralizados.

2.4. Derecho contencioso administrativo.

El nombre de contencioso - administrativo hace alusión a la existencia de una controversia arbitrada respecto de elementos y actos de índole eminentemente administrativo, en donde la autoridad, el particular y el juzgador deciden sobre esa controversia para resolver la legalidad o ilegalidad del acto administrativo que es fuente generadora del conflicto.

La doctrina reconoce cuatro elementos principales dentro del contencioso administrativo:

- A) Las partes que están representadas por los dos entes que contienden y un tercero que dirime la controversia.
- B) El objeto mismo de la controversia, que en términos legales es lo que constituye la litis, cuya naturaleza influirá decisivamente en la manera como se tramitará y resolverá la controversia administrativa.
- C) El tipo de entidad que resuelve la controversia, que es conocido como el órgano jurisdiccional.
- D) El procedimiento que debe satisfacerse cabalmente con la actuación administrativa en forma correcta, y se obtengan la respuesta correcta y justa a la situación controvertida que fue planteada.

La aplicación del derecho contencioso administrativo va a estar a cargo del llamado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es considerado como un tribunal de lo contencioso administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que le otorga la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.²³ Este tribunal

²³ CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; Artículo 1º: [en línea]; Disponible en la World Wide Web en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJFA.pdf> Fecha de consulta: 2 de Diciembre del 2008.

estará integrado por **I.** La Sala Superior; **II.** Las Salas Regionales, y **III.** La Junta de Gobierno y Administración.²⁴

La materia sobre la que será competente ese tribunal será eminentemente de naturaleza contenciosa administrativa, ya que su naturaleza está vinculada a este tipo de controversias. En base a ello habría que señalar de manera específica los actos en los que es competente, siendo ellos los siguientes:

“ARTÍCULO 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la

²⁴ Ibídem; Artículo 2.

cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

X. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa, y

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.”²⁵

²⁵ *Ibíd*em; Artículo 14.