

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CAMPUS ARAGÓN

SEGUNDO DIPLOMADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO

LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD

LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD

1. INTRODUCCIÓN

2. AUTORIDAD

3. COMPETENCIA

3.1 SENTIDO LATO

3.2 SENTIDO ESTRICTO

4. DISTINCIÓN ENTRE COMPETENCIA EN EL ÁMBITO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y CAPACIDAD EN DERECHO PRIVADO

INTRODUCCIÓN

En torno al presente ensayo se encuentran situados dos conceptos esenciales; autoridad y competencia, mismos que debido a su amplitud he determinado que el objeto de estudio del presente será establecer los parámetros tendientes a definir el enunciado la competencia de la autoridad, lo anterior desde un sentido lato y sentido estricto, limitando este concepto a un Órgano de la Administración Pública; en el entendido que no existiría la competencia de una autoridad si ésta no deviene de un acto legítimo, es decir, que éste se encuentre previsto en la Ley, de no estar en dicho supuesto se estaría frente una incompetencia de origen, terminología que si bien es cierto no tiene sentido jurídico, también lo es que fue creada en virtud de que como el artículo 16 constitucional habla de competencia, no así de legitimidad, cuando se quiso conceptualizar a ésta, lo mismo que de aquella, se llamó a la ilegitimidad (incompetencia de origen), creyendo que con esa medida se suplía el silencio del precepto constitucional.

Asimismo buscare establecer las diferencias sustanciales entre la competencia en derecho administrativo y capacidad en derecho privado, no obstante de que existe gran similitud entre ambos preceptos; un ejemplo de ello y una diferencia sustancial la encontramos en que la competencia requiere siempre de un texto expreso de la ley para que pueda existir (Legitimidad). Mientras que en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción; en el derecho administrativo rige el principio inverso; es decir, que la competencia debe justificarse expresamente en cada caso.

AUTORIDAD

A continuación los términos autoridad y competencia serán definidos desde distintas vertientes; por cuanto hace al término Autoridad, atendiendo a la definición del Diccionario de la Lengua Española, la autoridad es: "Potestad, facultad. Poder que tiene una persona sobre otra que le está subordinada. Persona revestida de algún poder o mando."¹

Desde el punto de vista del Estado, tenemos que puede ser considerada como la fuerza ejercida por una persona legitimada por una institución, conforme a unas funciones que le son generalmente reconocidas. En este sentido cuando una persona tiene autoridad se deduce que tiene aptitud para mandar (o imponer su punto de vista o hacerse respetar). Así, cuando el individuo tiene «la» autoridad o si se quiere ésta, se está autorizada a actuar, a ejercer un determinado poder. En este ámbito, autoridad está ligada a potestad.

Fuera del ámbito institucional del Estado, autoridad puede suponer en ocasiones algo distinto a la posibilidad de ejercer la fuerza para imponer las cosas o potestad. La autoridad también la tiene alguien que, debido a su capacidad en un ámbito, por sus conocimientos o dignidad, puede ejercer sobre otros una influencia a la hora de que tomen ciertas decisiones.

Cada posición concreta tiene unos derechos inherentes, que los titulares adquieren del rango o título de la posición. La autoridad por lo tanto se relaciona directamente con la posición del titular dentro de la Organización y no tiene nada que ver con la persona en forma individual. Cuando una posición de autoridad es desocupada, la persona que ha dejado el cargo, entrega con él, la autoridad que él mismo representa. La autoridad permanece con el cargo y con su nuevo titular. Cuando se ejerce autoridad, se espera el cumplimiento intrínseco de las órdenes emanadas del titular de la autoridad.

Ahora bien, para fines de estudio del presente ensayo y desde el punto de vista del derecho administrativo, se entiende por autoridad como todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado; cabe hacer mención que Ignacio Burgoa se orienta también en sentido similar, al decir que autoridad es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa.²

COMPETENCIA

Una vez conceptualizado el término autoridad encontramos que éste se encuentra íntimamente ligado al término competencia, puesto que no se concibe una autoridad sin competencia o viceversa; en ese orden de ideas tenemos que desde el punto de vista del Derecho administrativo, competencia es un concepto que se refiere a la titularidad de una potestad que un órgano administrativo posee sobre una determinada materia. Es decir, se trata, de una circunstancia subjetiva o inherente del órgano, de manera que cuando éste sea titular de los intereses y potestades públicas, será competente.

También se entiende por competencia a la facultad para realizar determinados actos, que el orden jurídico atribuye a los Órganos de la Administración Pública. Con esto quiero precisar que la competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material (Ley del Congreso o Reglamento del Ejecutivo). Sin embargo, hay casos en la práctica administrativa en que se otorga competencia por medio de acuerdos o decretos del Ejecutivo.

Miguel Acosta Romero, afirma que la competencia es generalmente definida como ...el poder de que está investida la autoridad, o que le es atribuido para expresar su voluntad. La determinación de la competencia significa la determinación de este poder y por consecuencia la de la voluntad³.

La competencia siempre es constitutiva del órgano administrativo. En un Estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público.

Cabe hacer un paréntesis para hacer la anotación que jurisdicción y competencia no son sinónimos. No obstante suelen, a veces ser confundidos. ...Esta confusión se origina quizá por la íntima relación que priva entre los dos conceptos. Sin embargo, la jurisdicción, es una función del estado, mientras que la competencia

es el límite de esa función, el ámbito de validez de la misma...4

COMPETENCIA EN SENTIDO LATO

Por otro lado encontramos que no es en concepto exclusivo del Derecho Procesal, sino que está referido a todo el Derecho Público. Por lo tanto, en un *sentido lato*, la competencia puede definirse como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones.

En este sentido la Constitución Mexicana establece que ...nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente...5. Dicha referencia a la autoridad competente engloba cualquier tipo de ésta, ya sea legislativa, administrativa o judicial. El Gobierno tiene con ello la garantía de que los actos de molestia para él, deben provenir siempre de una autoridad competente, es decir, de una autoridad que debe estar actuando en ese ámbito, esfera o campo dentro de los cuales puede válidamente desarrollar o desempeñar sus atribuciones y funciones. En este caso es el texto legal el que determina marca o limita el ámbito competencial de cada órgano.

COMPETENCIA EN SENTIDO ESTRICTO

En *estricto sentido* explicare a la competencia como se ha venido refiriendo, es decir, concretamente al Derecho Administrativo, siendo el caso que dada la importancia que representa la competencia en la historia interpretativa de las Garantías individuales, concretamente a la terminología (autoridad competente), consignada en el artículo 16 Constitucional, tenemos que la competencia de una autoridad equivale lógicamente y jurídicamente a su legitimidad, esto es ...la legitimidad de la elección de una autoridad o funcionario envuelve forzosamente su competencia o incompetencia para el conocimiento de un negocio y para su decisión, porque nunca pueden ser competentes si les falta legitimidad. Al referirse la Carta Fundamental en su artículo 16 a la competencia de las autoridades, se refiere a la vez a su legitimidad, implícita e indispensablemente. Cuando no cabe duda que una autoridad es legítima, su competencia mira ya sólo, en efecto, de una manera secundaria, a la órbita dentro de la cual ella debe girar; pero si la legitimidad es dudosa, y con mayor razón si la ilegitimidad es incuestionable la competencia mira entonces a la manera con que la persona fue nombrada...6, de tal suerte que no habría cabida de un órgano competente si la competencia no le es otorgada mediante un acto de legitimidad, es decir, previsto en la ley; visto de otro modo un órgano que no goce de legitimidad no será considerado una autoridad y por lo tanto carecerá de competencia.

Lo que en el párrafo anterior se sostiene es que ...donde no hay legitimidad en la autoridad, tiene ésta incompetencia de origen...7; frase que si bien es cierto no tiene sentido jurídico, fue creada en virtud de que como el artículo 16 constitucional habla de competencia, no así de legitimidad, cuando se quiso conceptuar a ésta, lo mismo que de aquella, se llamó a la ilegitimidad (incompetencia de origen), creyendo que con esa medida se suplía el silencio del precepto constitucional.

DISTINCIÓN ENTRE COMPETENCIA EN EL ÁMBITO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y CAPACIDAD EN DERECHO PRIVADO

Delimitada la locución autoridad competente, me avocare a establecer las diferencias sustanciales que existen entre la competencia del derecho público y la capacidad del derecho privado, a pesar de su similar significado.

En primer término, la competencia requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir. Mientras que en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción; en el derecho administrativo rige el principio inverso, es decir, que la Competencia debe justificarse expresamente en cada caso.

Este supuesto es interesante porque como en la actuación de los órganos administrativos se pueden realizar

considerables actos que afecten los intereses particulares, se hace necesario que esos intereses se encuentren garantizados contra la arbitrariedad. La única forma de garantía es la exigencia de una ley que autorice la actuación del Poder Público. El régimen de Derecho de los Estados Contemporáneos y el Principio de Legalidad previsto en la Carta Magna exigen que todos los actos del Estado sean realizados dentro de normas legales.

Como segunda característica de la competencia, que la distingue de la capacidad de derecho privado, se encuentra la de que el ejercicio de la primera es obligatorio, en tanto que el ejercicio de la capacidad queda al arbitrio del particular. Una explicación de ésta característica es la que establece Gabino Fraga al señalar que:

...la competencia se otorga para que los órganos puedan cumplir las atribuciones que el estado les tienen encomendadas, es decir, para que pueda dar satisfacción a las necesidades colectivas. De tal manera que siempre que éstas lo exigen, los órganos del Estado deben hacer uso de su competencia. La capacidad, por el contrario, se da en interés de la persona a quien se le reconoce, de tal modo que ésta voluntariamente decide de su ejercicio....⁸

Puede darse el caso que la ley al establecer la competencia determine las condiciones especiales en que debe ejercitarse o bien que dé libertad de apreciación respecto a la oportunidad de su ejercicio.

En el primer caso basta que concurren las condiciones de hecho previstas por la ley para que la administración deba ejercitar los actos jurídicos cuyo cumplimiento establece la misma ley. En el segundo caso, la libertad de apreciación queda subordinada a la atención de los intereses públicos o a la eficacia de los servicios que preste la Administración, sin que puedan móviles personales o motivos diferentes influir para decidir sobre el uso de la competencia autorizada.

Una tercera característica es la que la competencia generalmente se encuentra dividida entre diversos órganos, de tal suerte que para la realización de un mismo acto jurídico intervienen varios de ellos. La garantía para el buen funcionamiento de la administración Pública exige la intervención de diversos órganos, que recíproca y mutuamente se controlen y que eviten que el interés particular de alguno de los titulares de esos órganos pueda ser el motivo para una actuación que afecte derechos de particulares.

Un cuarto carácter de la competencia lo señala Gabino Fraga al mencionar que: ...la competencia no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio, porque la competencia no es un bien que esté dentro del comercio, que pueda ser objeto de contrato, sino que tiene forzosamente que ser ejercitada en todos los casos en que lo requiera el interés público...⁹.

En otras palabras, no es sino que la competencia se halla atribuida a los Poderes Públicos en razón de intereses también públicos que están llamados a satisfacer y que, por el contrario, un interés privado no puede ser nunca motivo para que se les restrinja con perjuicio de la finalidad que persigue.

Finalmente es característico de la competencia el que ella es constitutiva del órgano que la ejercita y no un derecho del titular del propio órgano. De tal manera que el titular no puede delegar ni disponer de ella sino en caso de que la propia ley lo consienta.

CONCLUSIONES

Como lo plasme en el presente ensayo, definí el término autoridad y competencia, ésta última en sentido lato y el sentido estricto, asimismo se englobaron estos preceptos para formar el enunciado competencia de la autoridad, concretamente a la terminología (autoridad competente), consignada en el artículo 16 Constitucional, concluyo que la competencia de una autoridad equivale lógica y jurídicamente a su legitimidad, esto es que la legitimidad de la elección de una autoridad o funcionario envuelve forzosamente su competencia o incompetencia para el conocimiento de un negocio y para su decisión, porque nunca pueden

ser competentes si les falta legitimidad.

Cuando no cabe duda que una autoridad es legítima, su competencia mira ya sólo, en efecto, de una manera secundaria, a la órbita dentro de la cual ella debe girar; pero si la legitimidad es dudosa, y con mayor razón si la ilegitimidad es incuestionable la competencia mira entonces a la manera con que la persona fue nombrada, de tal suerte que no existiría un órgano competente si la competencia no le es otorgada mediante un acto de legitimidad, es decir, previsto en la ley; visto de otro modo donde no hay legitimidad en la autoridad, tiene ésta incompetencia de origen; frase que si bien es cierto no tiene sentido jurídico, fue creada en virtud de que como el artículo 16 constitucional habla de competencia, no así de legitimidad, cuando se quiso conceptuar a ésta, lo mismo que de aquella, se llamó a la ilegitimidad (incompetencia de origen), creyendo que con esa medida se suplía el silencio del precepto constitucional.

Asimismo, establecí a groso modo las diferencias sustanciales entre competencia en el ámbito del derecho administrativo y capacidad en derecho privado, tal es el caso que la competencia requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir. Mientras que en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción; en el derecho administrativo rige el principio inverso, es decir, que la Competencia debe justificarse expresamente en cada caso; otra característica de la competencia, que la distingue de la capacidad de derecho privado, se encuentra la de que el ejercicio de la primera es obligatorio, en tanto que el ejercicio de la capacidad queda al arbitrio del particular; de igual modo se concluye que la competencia generalmente se encuentra dividida entre diverso órganos, de tal suerte que para la realización de un mismo acto jurídico intervienen varios de ellos. La garantía para el buen funcionamiento de la administración Pública exige la intervención de diversos órganos, que recíproca y mutuamente se controlen y que eviten que el interés particular de alguno de los titulares de esos órganos pueda ser el motivo para una actuación que afecte derechos de particulares; por otro lado como refiere Gabina Fraga la competencia no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio, porque la competencia no es un bien que esté dentro del comercio, que pueda ser objeto de contrato, sino que tiene forzosamente que ser ejercitada en todos los casos en que lo requiera el interés público y finalmente es característico de la competencia el que ella es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano. De tal manera que el titular no puede delegar ni disponer de ella sino en caso de que la propia ley lo consienta.

BIBLIOGRAFÍA

- * Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 8ª Edición, Porrúa, S.A., México, P. 897.
- * Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo, 5ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1966.
- * Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales, 24ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, P.788.
- * Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Wikipedia, la enciclopedia libre, Microsoft Internet Explorer.
- * Diccionario de la lengua española, Grijalbo, México, 2000, P.719.
- * Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 32ª Edición, Porrúa S.A., México 1993, P 506.
- * Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, 8ª Edición, Harla, México, 1990, P. 429.

misimos que debido a su amplitud he determinado que el objeto de estudio del presente será establecer los parámetros tendientes a definir la competencia de la autoridad desde un sentido lato y sentido estricto, limitando este concepto a un Órgano de la Administración Pública; en el entendido que no existiría la competencia de una autoridad si ésta no deviene de un acto legítimo, es decir que éste se encuentre previsto en

la Ley, de estar en dicho supuesto se estaría frente una incompetencia de origen.

Asimismo buscare establecer las diferencias sustanciales entre la competencia en derecho administrativo y capacidad en derecho privado, no obstante de que existe gran similitud entre ambos preceptos; una diferencia sustancial la encontramos en que la competencia requiere siempre de un texto expreso de la ley para que pueda existir (Legitimidad). Mientras que en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción; en el derecho administrativo rige el principio inverso; es decir, que la competencia debe justificarse expresamente en cada caso.

como órgano jurisdiccional, o sea, la competencia jurisdiccional es la que primordialmente nos interesa desde el punto de vista procesal. En este sentido se puede afirmar que la Competencia es, en realidad la medida del poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto, es decir , es el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones.

Concatenado a lo anterior cabe precisar que Jurisdicción y Competencia no son sinónimos. No obstante suelen, a veces ser confundidos. Esta confusión se origina quizá por la íntima relación que priva entre los dos conceptos. Entendiéndose por Jurisdicción, como la función del estado, mientras que la competencia es el límite de esa función, el ámbito de validez de la misma.

Comúnmente, un determinado órgano jurisdiccional tiene jurisdicción y competencia, pero también puede darse el caso de la competencia sin jurisdicción, por ejemplo, cuando el juez es competente pero no ha conocido el caso, es decir, no ha habido todavía ejercicio de la acción (juez competente potencialmente). También puede haber ejercicio de la jurisdicción sin competencia , en el supuesto del juez que actúa fuera de sus atribuciones (juez incompetente),

Ahora bien para efectos de estudio del presente ensayo, se revisaran las esferas de competencia de la autoridad dentro del derecho administrativo

AUTORIDADES

Dado el sistema constitucional que nos rige ninguna autoridad puede dictar disposición alguna que no encuentre apoyo en un precepto de ley; así lo determina, implícitamente el artículo 16 de la Constitución y, de acuerdo con la misma teoría, el artículo 4 del mismo ordenamiento, previene que a nadie podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, y que el ejercicio de ese derecho, solo podrá vedarse por determinación Judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en términos dela Ley, cuando se afecten los derechos de la sociedad

OTRO

TEORIA GENERAL DEL PROCESO

LA COMPETENCIA EN SENTIDO LATO Y EN SENTIDO ESTRICTO

El tema de la Competencia no es exclusivo del derecho Procesal, sino que está referido a todo el Derecho Público. Por lo tanto, en un *sentido lato*, la Competencia puede definirse como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones.

En este sentido la Constitución Mexicana en su artículo 16 establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente.... Dicha referencia a la autoridad competente engloba cualquier tipo de ésta, ya se legislativa, administrativa o judicial. El Gobernado tiene con ello la garantía de que los actos de molestia para él, deben

provenir siempre de una autoridad competente, es decir, de una autoridad que debe estar actuando en ese ámbito, esfera o campo dentro de los cuales puede válidamente desarrollar o desempeñar sus atribuciones y funciones. Es el texto legal el que determina , marca o limita el ámbito competencial de cada órgano.

En *estricto sentido* entendemos a la competencia referida al órgano jurisdiccional, o sea, la competencia jurisdiccional es la que primordialmente nos interesa desde el punto de vista procesal. En este sentido se puede afirmar que: La Competencia es, en realidad la medida del poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto, es decir , es el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones.

Jurisdicción y competencia no son sinónimos. No obstante suelen, a veces ser confundidos. Esta confusión se origina quizá por la íntima relación que priva entre los dos conceptos. Sin embargo, la jurisdicción, como hemos dicho, es una función del estado, mientras que la competencia es el límite de esa función, el ámbito de validez de la misma.

Comúnmente, un determinado órgano jurisdiccional tiene jurisdicción y competencia, pero también puede darse el caso de la competencia sin jurisdicción, por ejemplo, cuando el juez es competente pero no ha conocido el caso, es decir, no ha habido todavía ejercicio de la acción (juez competente potencialmente). También puede haber ejercicio de la jurisdicción sin competencia , en el supuesto del juez que actúa fuera de sus atribuciones (juez incompetente),

La Competencia Jurisdiccional puede tener dos dimensiones o manifestaciones y éstas son las siguientes:

1: La Competencia Objetiva

2. La Competencia Subjetiva.

La genuina competencia es la objetiva porque se refiere al órgano jurisdiccional, con abstracción de quien sea su titular en un momento determinado. En cambio , la competencia subjetiva no alude a dicho órgano jurisdiccional sino a su titular, a la persona o a las personas físicas encargadas del desenvolvimiento, del desempeño de las funciones del órgano.

Por ejemplo, si el sujeto A fue el Juez hasta ayer , del juzgado primero de lo civil y desde ahora el sujeto B es el nuevo titular , la competencia objetiva no ha varado porque el órgano no ha cambiado; por el contrario, si el problema es de competencia subjetiva, el titular actual es distinto del titular anterior y si el primero es competente subjetivamente, el segundo quizá no lo sea, o viceversa.

Examinaremos primero las cuestiones atinentes a la competencia objetiva, es decir, a la competencia referida al órgano jurisdiccional. Tradicionalmente se ha hablado de cuatro criterios para determinar la competencia objetiva; ellos son los siguientes:

1: La Materia.

2.- El grado.

3.- El territorio

4.- La cuantía o importancia del asunto

A los anteriores se suele agregar otros dos que son:

5.- El Futuro

6.- La Prevención

Además de los anteriores criterios para determinar la competencia objetiva de los órganos jurisdiccionales , cabe hacer mención de una serie de fenómenos modificadores de las reglas formales de la competencia. Tanto la competencia jerárquica como la competencia territorial ,... pueden ser modificadas en virtud de las circunstancias que determinan la conveniencia del proceso ante un juez distinto del que lo contrario habría de seguirlo. Tales circunstancias son de tres órdenes: a) pendencia de otro proceso respecto de la misma litis; b)conexión de la litis o del negocio con uno o varios otros deferidos a un juez distinto; c) acuerdo de las partes para encomendar la litis a un juez distinto.

Trataremos de examinar con más detalle, los criterios de determinación de competencia antes enunciados.

Competencia por materia. Este criterio competencial surge como consecuencia de la complejidad y especialización de la vida social moderna, que entraña , a su vez, la necesidad de una división de trabajo jurisdiccional. Cuando los lugares son pequeños, tranquilos, sin un desenvolvimiento social y económico considerable, entonces el órgano judicial puede ser mixto, y se entiende por mixto aquel que conoce tanto de las cuestiones civiles como de las penales. Cuando el lugar crece y se desarrollo , la primera especialización que aparece es la de los jueces competentes en materia civil, por una parte y la de los jueces competentes en materia penal, por otra. De ahí en adelante , surgen una serie de especializaciones judiciales, que no son otra cosa que diversos ámbitos esferas de competencia jurisdiccional, ámbitos o esferas que dependen de la aparición de nuevas ramas jurídicas y de la estructura del régimen político, del lugar en donde dicha unción jurisdiccional se desenvuelva. En un régimen federal como el nuestro, los órganos judiciales federales surgen frente a los órganos judiciales comunes o locales y, por otro lado, aparecen tribunales del trabajo, administrativos , fiscales, militares, de derecho burocrático , agrarios, etc. Es pues, ésta, la división de la competencia en función de la materia, es decir , en función de las normas jurídicas sustantivas que deberán aplicarse para dirimir o solucionar la controversia, conflicto o litigio, presentado a consideración del órgano respectivo.

MIGUE ACOSTA ROMERO

TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

EL GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN

Está constituido por los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (las entidades federativas también tienen esta distribución).

Estimamos que en un régimen federal como el nuestro , hay una sola soberanía y diferentes potestades, o competencias, derivadas de la Constitución: La competencia federal ; la competencia o potestad local y la esfera municipal.

LA COMPETENCIA : A) FEDERAL; B) LOCAL Y C) MUNICIPAL

ÓRGANOS DE GOBIERNO FEDERAL, LOCAL Y MUNICIPAL

a) El Gobierno de la Federación

Se ejerce a través de los poderes federales, previstos en los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Constitución de la República, y que son:

El Poder Legislativo

Esta integrado por un Congreso Federal que se divide en dos Cámaras, la de Diputados, que representa a al nación (artículos 50, 51 y 52, Constitucionales), y la de Senadores, que representa a las entidades federativas, ,incluido el Distrito Federal'(artículo 56, Constitucional).

Sucintamente la competencia del poder legislativo podríamos resumirla de la siguiente forma:

La competencia del Poder Legislativo primordialmente se reconoce en materia de iniciativa y formación de leyes, artículos 71,72, y 73, fracciones VII, VIII, X, XI, XIII, ,XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXIV, XXV, XXIX, XXIXb, XXIXc, XXIXd, XXIXe, XXIXf, XXIXh y XXX.

Además de lo anterior el Congreso de la Unión tiene facultades para actuar en otros aspectos importantes previstos en el artículo 73, la Cámara

Pagina 87

de Diputados tienen las facultades exclusivas que establecen los artículos 74 y 75 y la Cámara de Senadores las facultades exclusivas a que se refiere el artículo 76 de la Constitución.

El Poder Ejecutivo

Reside en el Presidente de la Republica (artículo 80 Constitucional) y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías de Estado (artículo 90 y 92 de la Constitución, por la Procuraduría General de la Republica (artículo 102 Constitucional) y por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (artículo 73 fracción IV), así como por los Organismos Descentralizados , empresas de estado y Fideicomisos Públicos (artículos 90 y 93)

El Poder Judicial de la Federación

Es conveniente anotar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone en su artículo 79, que el número de circuitos será determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el que también fijara los límites territoriales de cada uno de ellos. Así como que para cada circuito se establecerán el número, especialización y límites territoriales de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, que determine el Pleno.

Esto permite mayor flexibilidad en cuanto a la distribución territorial y al establecimiento de Tribunales en donde se considere conveniente, sin necesidad de esperar a que se reúna el Congreso para expedir una reforma de Ley

Pag 88

PENDIENTE

b) LA COMPETENCIA LOCAL, O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Está prevista en los artículos 40, 41 y 115 a 122 de la Constitución.

En las entidades federativas encontramos también sistemáticamente los tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El Legislador lo constituye el Congreso Local, integrado por diputados locales de elección popular directa. En México no existen senadores locales, como en ciertas entidades federativas de los Estados Unidos de América, por ejemplo el Estado de Texas, cuyo congreso local está formado por diputados y senadores.

El Ejecutivo, que se deposita en el gobernador de elección popular directa, quien cuanta con diversos órganos administrativos que lo auxilian .

El Judicial , integrado por un Tribunal Superior de Justicia que puede tener salas colegiadas o Unitarias y Juzgados de Primera Instancia, menores, civiles y penales y Juzgados de Paz.

Pag 103

c)LA COMPETENCIA MUNICIPAL

Prevista en el artículo 115 Constitucional, el gobierno Municipal esta a cargo del Ayuntamiento, cuerpo colegiado que realiza fundamentalmente funciones administrativas, en algunos casos tiene facultad de iniciativa de leyes y en algunos otros cuenta con Juzgados Municipales. No se puede apreciar en detalle esta competencia, porque la legislación local municipal es muy diversa.

Pag 104

Hay estados como el nuestro, que están organizados desde el punto de vista constitucional en una Federación constituida por los Estados de la Federación y del Distrito Federal; pero, a la vez que existe la Federación, los Estados de la Federación son autónomos para organizar su régimen interno y, dentro de las entidades federativas, la forma de organización político- administrativa base de la división territorial es el municipio, según lo establece el artículo 115 de la Constitución. Tenemos así que en nuestro Estado Federal hay tres esferas de competencia : la federal como tal, la estatal y la municipal .

¿ Coma vamos a delimitar estas tres esferas de competencia dentro del Derecho Administrativo?

DELIMITACIÓN DE LAS TRES ESFERAS DE COMPETENCIA DENTRO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Tradicionalmente éste sólo ha estudiado la esfera de competencia federal y se ha olvidado de la local y la municipal; o bien, esta última la estudia como un adherido de la organización administrativa federal. Consecuencia de lo anterior es que existe Derecho Administrativo y también autoridades administrativas federales, locales y municipales; desde luego, la autonomía de cada Estado impondrá a sus órganos y a su actividad administrativa, de acuerdo con las necesidades y la opinión política de los gobernantes, las características propias de su administración.

Pag 105

ANALISIS LOGICO DE LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU FUNDAMENTO

Para tratar de establecer sistemáticamente las partes que son necesarias para que se dé en concepto de acto jurídico, la doctrina del Derecho Civil determinó la noción de los elementos constitutivos, según se podrá apreciar en líneas adelante, en Derecho Administrativo es diferente la apreciación y no se habla de elementos de existencia y de validez.

El acto jurídico tiene una naturaleza compleja y como todo acto jurídico, el acto jurídico administrativo tiene

también características propias

La Doctrina administrativa ha considerado que son elementos del acto administrativo los siguientes: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin, forma y mérito.

Los tratadistas que coinciden con las ideas anteriores son Serra Rojas, Manuel García Díez y Gabino Fraga, aun cuando este último no considera al mérito como elemento del acto administrativo.

Un estudio de la forma como opera el acto administrativo nos lleva a considerar como elementos de él mismo únicamente:

- Sujeto
- La manifestación externa de la voluntad
- Objeto, y
- Forma.

La finalidad y el motivo, pudieran llegar a ser requisitos del acto, pero de ninguna manera consideramos que sean elementos constitutivos del mismo. La oportunidad no es ni elemento, ni requisito, y el mérito es una noción

Pag 628

tan vaga e imprecisa, que no creemos que sea, ni llegue a ser, elemento o requisito del acto administrativo.

Desde el punto de vistas lógico – jurídico, entendemos por elementos de una cosa, o de un concepto, aquellas partes que la integran o que concurren a su formación; ejemplificando podemos decir que los elementos del agua son dos partes del hidrógeno y una de oxígeno, ellos estructuran al ser que se denomina agua; si el agua es caliente o fría, adquiere alguna coloración o se le designa para el riego u otros usos, ello serán cualidades o modalidades del ser (agua), pero no elementos del mismo. Por igual razón, los elementos del acto administrativo pueden tener modalidades que son las ya expresas, pero no forman parte del concepto acto administrativo; ello no quiere decir que no se estudien ; sino que habrán de analizarse bajo otro aspecto y no como elementos del concepto que nos ocupa.

Así para nosotros, los elementos del acto administrativo serán aquellos que concurran a su formación o definición y consideramos como tales a los siguientes: 1. Sujeto; 2. Manifestación externa de la voluntad; 3. Objeto, y 4. Forma.

Sujeto

El sujeto del acto administrativo siempre es un órgano de la Administración Pública . Puede decirse que en la relación Jurídica administrativa existen dos o más sujetos.

- El sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto.

Para Jean de Soto, en el análisis del acto administrativo , no es el autor del acto el que ocupa el primer plano , más bien es el acto mismo; es evidentemente imposible hacer abstracción del administrador , el lugar que ocupa se injerta lógicamente al lado de los otros elementos del acto administrativo.

El Agente del derecho Público no tiene en principio libertad para escoger en lo que respecta al tipo jurídico de sus actos, ni los fines de sus actividad, ni los antecedentes a los que el acto debe suceder.

- Los sujetos pasivos, que son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo ; y que

pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

COMPETENCIA DEL SUJETO ACTIVO

Requisito del sujeto activo del acto administrativo es que debe ser competente.

Pag 629 seguido

El Órgano de la Administración que crea el acto administrativo se ha considerado que debe tener competencia para ello. Se entiende por competencia la facultad para realizar determinados actos ,que atribuye a los Órganos de la Administración Pública el orden jurídico. Con esto creemos precisar que la competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material (Ley del Congreso o Reglamento del Ejecutivo). Sin embargo , hay casos en la práctica administrativa en que se otorga competencia por medio de acuerdos o decretos del Ejecutivo . La Suprema Corte de Justicia de la Nación , ha establecido Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

A mi juicio la noción de competencia en un estado de derecho es universal , véase por ejemplo, lo que afirma la doctrina francesa.

Kornprobst citado por py, afirma que la competencia es generalmente definida como el poder de que está investida la autoridad, o que le es atribuido para expresar su voluntad. La determinación de la competencia significa la determinación de este poder y por consecuencia la de la voluntad.

Cuando la ley dicta la conducta al administrador , la acción de éste tiene por único objeto y por resultado necesario, aplicar a un caso en particular las disposiciones preexistentes que son aplicables, de suerte que no tiene ningún poder de apreciación.

Esta acción se ejerce un poco a la manera de un simple catalizador en que la intervención es necesaria pero que provoca o asimila una reacción sin participar en ella misma.

Para Pierre Py, Es cierto que el poder que expresa una autoridad administrativa cuando emite un acto jurídico, y su conducta es enteramente determinada por la reglamentación jurídica, se trata de un poder específico que no se encuentra en Derecho Privado. La voluntad del autor del acto juega un papel diferente en los actos discrecionales y en los actos reglados . El legislador no deja, en un cierto número de casos, ninguna ambigüedad sobre el objeto de la obligación o del Derecho que él intenta crear a cargo de las autoridades y a favor de los administrados.

La competencia siempre es constitutiva del órgano administrativo. En un Estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia ; como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público.

Pag 630

DELEGACIÓN DE COMPETENCIA

La competencia puede ser delegada en aquellos casos que lo permita la ley. Según la Teoría, pueden delegarse facultades vinculadas o reglamentadas , mas no así las discrecionales; sin embargo, nuestra legislación permite que se deleguen en ciertos casos estas últimas. Se llama avocación cuando el funcionario superior asume las funciones que normalmente corresponden al inferior. La avocación y la delegación, en nuestra

opinión , son excepciones al principio de que la competencia no se prorrogue.

En la Doctrina se establece diferencia entre la delegación de competencia , que trata de modificar el orden de las competencias entre las autoridades administrativas transfiriendo la competencia de una a otra; y la delegación de firma que pretende solamente descargar al delegante de una parte de su actividad material, como lo es evidentemente el firmar miles de oficios diariamente. Sin embargo, creemos que la doctrina no ha profundizado sobre este tema.

La delegación de competencia ha producido en muchos países el fenómeno de las prácticas parareglamentarias, que será analizado en el capítulo posterior.

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA, FEDERAL, LOCAL Y MUNICIPAL.

En razón de la competencia, los órganos del Estado y las unidades administrativas, pueden clasificarse en federales, locales y municipales. También se le aprecia desde el punto de vista de la diferencia de jerarquía que este sí tienen ; y en este carácter le llaman división de competencia por grado.

Otro criterio para dividir las competencias es lo relativo a la materia.

En este caso podemos apreciarlo claramente en la LOAPF, que distribuye competencia por materia de las unidades administrativas , según se estudió en el Libro Segundo. La competencia se otorga tanto a órganos que son autoridades, como aquellos que no lo son.

Pag 631

CONCEPTO DE AUTORIDAD

Para la doctrina administrativa francesa autoridad es un órgano del Estado investido de poder de decisión.

En México el doctor Gabino Fraga desarrolló hace varias décadas el concepto de autoridad con el que concuerdo, señalando que autoridad es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado.

Ingancio Burgoa se orienta también en sentido parecido , al decir que autoridad es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución , cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada , de una manera imperativa.

Cuando los órganos de la Administración Pública Centralizada tienen facultades de decisión y ejecución , se ha considerado que son autoridades.

El Problema se presenta tratándose de organismos descentralizados y empresas de Estado, en los cuales, dada su variedad de actividades, y lo disperso de la legislación administrativa que los regula, en algunos casos son considerados como autoridades (Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) y en otros todavía no se define claramente ese carácter (Universidad Nacional Autónoma de México)

Para los efectos del amparo , la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de las circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como

individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

Asimismo existen órganos auxiliares que intervienen en algunos procedimientos previos o posteriores a la decisión, que no son autoridades, por ejemplo, una secretaria taquigráfica y un departamento de archivo. También se estima que los órganos de consulta, ya sean unitarios o colegiados, tampoco tienen el carácter de autoridad.

Pag 632

LA COMPETENCIA, LA FORMA ESCRITA, EL MOTIVO Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, COMO REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El artículo 16 de la Constitución, dispone que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Del principio constitucional comentado, se desprende una serie de requisitos que debe satisfacer el acto administrativo cuando el mismo va dirigido a los particulares, y que deben cumplirse por parte de las autoridades que lo emitan. Hemos dicho que cuando el acto vaya dirigido a los particulares, porque consideramos que aquellos actos internos de la Administración Pública no están sujetos a tales requisitos, desde un punto de vista estrictamente constitucional. En consecuencia, cuando el acto administrativo vaya dirigido al particular y limite su esfera jurídica, en los términos ya citados, deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) ser emanado de una autoridad competente, es decir, con la facultad legal para ellos;
- b) Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficio, en el que se consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito por el funcionario competente.

El peso de la tradición literaria en la administración francesa. En Francia, más que en otros países la administración recurre sistemáticamente a lo escrito para resolver la menor dificultad, para poner en marcha un proyecto de reforma, para entrar en comunicación en otro servicio, para exponer sus intenciones, etc., una cantidad absolutamente extraordinaria de textos de todo género, circula de una oficina a otra para mantener informados a los agentes públicos de todo aquello que toca de cerca y de lejos sus responsabilidades, cada vez que un superior desea dirigirse a las personas que están bajo su mando utiliza sistemáticamente un texto para llamar la atención, para recomendar, para prescribir, para informar, etc.,

Pag 641

c) La fundamentación Legal

d) Motivación

GABINO FRAGA

DERECHO ADMINISTRATIVO

Los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo son a) el sujeto; b) el objeto; d) el motivo; e) el

fin; y f)) la forma.

El sujeto del acto administrativo es el órgano de la administración que lo realiza . En su carácter de acto jurídico , el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal .

De la misma manera que los actos jurídicos de la vida civil requieren una capacidad especial para ser realizados, así, tratándose de los actos del Poder Públicos es necesaria la competencia del órgano que los ejecuta.

La competencia en derecho administrativo tiene una significación idéntica a la capacidad en derecho privado; es decir el poder legal de ejecutar determinados actos. Constituye la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la administración.

A pesar de ese idéntico significado, existen entre la competencia del derecho público y la capacidad del derecho privado las diferencias sustanciales que a continuación vamos a exponer:

En primer término, la competencia requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir. Mientras que en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción en el derecho administrativo rige el principio inverso; es decir, que la competencia debe justificarse expresamente en cada caso (supra, num. 90).

Este principio es sumamente interesante porque como en la actuación de los órganos administrativos se puede realizar multitud de actos que afecten los intereses particulares, se hace necesario que esos intereses se encuentren garantizados contra la arbitrariedad. La única forma de garantía es la exigencia de una ley que autorice la actuación del Poder Público. El régimen de derecho de los Estados Contemporáneos y el Principio de Legalidad a que arriba nos hemos referido exigen que todos los actos del estado sean realizados dentro de normas legales.

Como segunda característica de la competencia, que la distingue de la capacidad de derecho privado, se encuentra la de que el ejercicio de aquella es obligatorio en tanto que el ejercicio de la capacidad queda

Pg. 267

al arbitrio del particular. La explicación de esta característica radica en que la competencia se otorga para los órganos puedan cumplir las atribuciones que el estado les tienen encomendadas , es decir, para que pueda dar satisfacción a las necesidades colectivas. De tal manera que siempre que éstas lo exigen los órganos del Estado deben hacer uso de su competencia. La capacidad, por el contrario, se da en interés de la persona a quien se le reconoce, de tal modo que ésta voluntariamente decide de su ejercicio.

Puede suceder que la ley al establecer la competencia determine las especiales condiciones en que debe ejercitarse o bien que dé cierta libertad de apreciación respecto a la oportunidad de su ejercicio.

En el primer caso basta que concurran las condiciones de hecho previstas por la ley para que la administración deba ejercitar los actos jurídicos cuto cumplimiento establece la misma ley. En el segundo caso, la libertad de apreciación queda subordinada a la atención de los intereses públicos o a la eficacia de los servicios que preste la Administración, sin que puedan móviles personales o motivos diferentes influir para decidir sobre el uso de la competencia autorizada.

Una tercera característica es la que la competencia generalmente se encuentra fragmentada entre diverso órganos, de tal manera que para la realización de un mismo acto jurídico intervienen varios de ellos. La

garantía para el buen funcionamiento de la administración Pública exige la intervención de diversos órganos, que recíproca y mutuamente se controlen y que eviten que el interés particular de alguno de los titulares de esos órganos pueda ser el motivo para una actuación que afecte derechos de particulares.

Un cuarto carácter de la competencia es el de que ella no se puede renunciar no ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio, porque la competencia no es un bien que esté dentro del comercio, que pueda ser objeto de contrato, sino que tiene forzosamente que ser ejercitada en todos los casos en que lo requiera el interés público.

Pag 268

PENDIENTE

Lo que en la tesis anterior se sostiene respecto del compromiso de determinadas facultades del poder Legislativo, no es sino el resultado de que la competencia se halla atribuida a los Poderes Públicos en razón de intereses también públicos que están llamados a satisfacer y que, siendo así, un interés privado no puede ser nunca motivo para que se les restrinja con perjuicio de la finalidad que persigue.

Finalmente es característico de la competencia el que ella es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano. De tal manera que el titular no puede delegar ni disponer de ella sino en caso de que la propia ley lo consienta.

Pg 269

Wikipedia, la enciclopedia libre, Microsoft Internet Explorer

Etimología

La palabra autoridad viene del latín auctoritas. El profesor Michel Humbert, en su libro « Instituciones políticas y sociales de la antigüedad » (Précis Dalloz) da informaciones referentes a esta última palabra.

Define la noción de autoridad en un sentido más bien jurídico y social. Es su carácter necesario, incluso indispensable a la estructura de toda la sociedad lo que la hace legítima para la mayoría y que permite oponerla a erga omnes con la condición, claro está, que sea jurídicamente regular. No debemos olvidar tampoco lo que llamamos la autoridad natural que puede desprender una persona (y aquí también el aspecto benéfico es subyacente

LA COMPETENCIA

La competencia, en Derecho administrativo, es un concepto que se refiere a la titularidad de una determinada potestad que sobre una materia posee un órgano administrativo. Se trata, pues, de una circunstancia subjetiva del órgano, de manera que cuando éste sea titular de los intereses y potestades públicas, será competente.

Clases de distribución competencial

Competencia material

También conocida como distribución funcional u objetiva, realiza la asignación de competencias entre las divisiones departamentales en función de los distintos servicios públicos posibles, así como los sectores sobre los que exista intervención pública.

Competencia jerárquica

La distribución se realiza dentro de una división departamental, de manera que las tareas más importantes y trascendentes quedan a cargo de los órganos jerárquicamente superiores.

Competencia territorial

Los distintos órganos son competentes o no en función del ámbito geográfico. Dicho de otro modo, se distribuye la competencia en función de divisiones territoriales, cada una de las cuales, cuenta con un órgano que es titular de las potestades e intereses respecto a ese espacio.

Competencia ratióne temporis

La potestad queda atribuida a un órgano durante un determinado periodo temporal. Así, el órgano sería o no competente dependiendo de si se encuentra dentro del marco temporal durante el cual se estipuló que tendría competencia.

Bibliografía

* Burgoa, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, 5ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1966, pp 298 y 299

* Artículo 16 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

* Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 32ª Edición, Porrúa S.A., México 1993, P 506

invita

* Wikipedia, la enciclopedia libre, Microsoft Internet Explorer, es.wikipedia.org/wiki/autoridad

- Diccionario de la lengua española, Grijalbo, México, 2000, P.719

1 Diccionario de la lengua española, Grijalbo, México, 2000, Pag.67.

2 Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo, 5ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1966, pp 298

3 Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 8ª Edición, Porrúa, S.A., México, 1988, pp 630.

4 Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, 8ª Edición, Harla, México, 1990, pp. 174.

5 Artículo 16, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6 Cfr. Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales, 24ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, pag 596 y 597

7 Idem, pag 598

8 Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 32ª Edición, Porrúa S.A., México 1993, pag 268.

9 Ibidem