

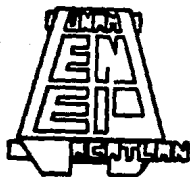


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

**LA FUNCION JURIDICO-SOCIAL DEL ASESOR  
COMISIONADO EN EL SISTEMA DE JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MEXICO.**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
IGNACIO MARTIN LEGARIA LEON



ESTADO DE MEXICO

1991

VALIDE CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION .....	1
1. LA SOLUCION JURISDICCIONAL DE LAS CONTROVERSIAS SURGIDAS ENTRE EL ADMINISTRADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	4
1.1 JUSTICIA Y JURISDICCION ADMINISTRATIVA .....	4
1.2 LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA .	14
1.2.1 CONCEPTO .....	14
1.2.2 OBJETO .....	16
1.2.3 CATEGORIAS .....	21
1.3 LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS .	26
1.4 LA IMPORTANCIA DE LA ASESORIA JURIDICA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL ...	31
2. EVOLUCION DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO -ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE MEXICO .....	33
2.1 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS .....	33
2.2 LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MEXICO .....	41
2.2.1 OBJETO .....	41
2.2.2 MARCO JURIDICO .....	43

2.3	EL TRIBUNAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO .....	45
2.3.1	NATURALEZA JURIDICA .....	45
2.3.2	INTEGRACION .....	50
2.3.3	COMPETENCIA .....	54
2.4	COMENTARIOS AL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO POR LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA .....	58
3.	EL ASESOR COMISIONADO. INSTITUCION MEXIQUENSE AUXILIAR EN LA TUTELA DE LA ESFERA JURIDICA DE LOS ADMINISTRADOS .....	67
3.1	SITUACION ACTUAL DE ESTA INSTITUCION, LA NECESIDAD DE PERFECCIONARLA .....	67
3.1.1	NATURALEZA JURIDICA .....	73
3.1.2	REGIMEN JURIDICO .....	75
3.2	FUNCION JURIDICA .....	85
3.3	FUNCION SOCIAL .....	87
3.4	ANALOGIA CON LA DEFENSORIA DE OFICIO .....	89
4.	PROPUESTAS PARA LA MEJOR REGULACION JURIDICA DE LA ACTIVIDAD DEL ASESOR COMISIONADO .....	91
4.1	REGIMEN DE DERECHOS Y DEBERES DERIVADOS DE SU EJERCICIO .....	94

4.2	NORMAS DE ORGANIZACION PARA SU EVALUACION Y CONTROL .....	97
4.3	MEDIDAS DISCIPLINARIAS ESPECIFICAS POR UN DEFICIENTE DESEMPEÑO .....	101
4.4	NORMAS QUE SEÑALEN LAS CIRCUNSTANCIAS QUE PUEDEN AFECTAR EL CORRECTO DESENVOLVIMIENTO DE SU ACTIVIDAD .....	104
4.4.1	IMPEDIMENTOS .....	104
4.4.2	EXCUSAS .....	105
4.5	CAUSAS DE RESPONSABILIDAD ESTABLECIDAS ATENDIENDO A LAS CARACTERISTICAS PROPIAS DE SU FUNCION .....	107
	CONCLUSIONES .....	112
	BIBLIOGRAFIA .....	116

LA FUNCION JURIDICO-SOCIAL DEL ASESOR COMISIONADO EN EL SISTEMA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MEXICO.

OBJETIVO: ANALISIS JURIDICO DE LA ACTIVIDAD DEL ASESOR COMISIONADO.- INSTITUCION ESTABLECIDA POR LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MEXICO.- BASE PARA DETERMINAR: SU REGIMEN ACTUAL, LOS VACIOS O DEFICIENCIAS QUE POSEA, EL PERFECCIONAMIENTO DE LA REGULACION JURIDICA DE DICHA INSTITUCION. OBJETIVO QUE SE JUSTIFICA SI TOMAMOS EN CUENTA, NO TAN SOLO LA IMPORTANCIA DE SU INTERVENCION COMO ASESOR JURIDICO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SINO TAMBIEN POR EL ALTO CONTENIDO SOCIAL DE SU FUNCION.

## INTRODUCCION

El tema de la presente tesis fue producto de una búsqueda personal en torno a un problema de inquietante actualidad que aqueja a las capas de la población que por su marginación económica, cultural y social, lo padecen y que consiste en la dificultad de estos ciudadanos para tener acceso a la justicia.

El acceso de los ciudadanos a los órganos jurisdiccionales y por ende a la función jurisdiccional constituye un derecho inalienable establecido en nuestra Carta Magna para la dignificación del ser humano, haciendo posible la convivencia social.

Sin embargo, existe un motivo que por razones de índole material obstaculiza al ciudadano de escasos recursos el acceso a la justicia en algunas áreas jurídicas, consistente en la imposibilidad de contar con una asistencia legal profesional por la falta de recursos económicos para contratar los servicios de un abogado.

Si tal problemática se hace presente en las diversas materias jurídicas de nuestro derecho positivo, en el ámbito del derecho administrativo ésta se hace patente dentro de las relaciones existentes entre la autoridad administrativa y los

governados, en las que en algunas ocasiones surgen conflictos que se traducen en controversias jurídicas entre las partes, provocadas por una deficiente e ilegal actuación de la administración pública que perjudica la esfera jurídica de los ciudadanos, quienes tienen derecho al respeto y reivindicación de sus intereses jurídicos, a través del acceso a la realización de la función jurisdiccional al caso concreto. Pero a falta de una adecuada asistencia legal quedan a merced de la autoridad administrativa.

En este sentido, el Estado de México cuenta con un sistema de justicia administrativa fundamentado en la Ley de Justicia Administrativa del 26 de diciembre de 1986, que instituyó el Tribunal Contencioso Administrativo del estado, encargado de dirimir controversias surgidas entre los particulares y la administración pública del estado, los municipios y organismos descentralizados con funciones de autoridad así como las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos. Hemos de destacar que en la creación de dicho sistema el legislador, con un alto sentido de la justicia, previó ayudar al ciudadano a superar la imposibilidad de tener acceso a la función jurisdiccional del Tribunal creando un órgano dentro de la estructura orgánica del mismo denominado "El Asesor Comisionado", el



cual está encargado de prestar la asistencia jurídica gratuita a los ciudadanos en general y particularmente a los de escasos recursos económicos en sus contiendas con la administración pública.

El Asesor Comisionado es un ejemplo palpable de lo que se puede realizar dentro de un régimen de derecho con el objeto de superar un problema básico de la sociedad, sin embargo creemos que toda institución creada para solventar dicha problemática, es susceptible de ser perfeccionada, mediante la elaboración de propuestas encaminadas a mejorar su marco legal, optimización que redundaría en un innegable beneficio para el último depositario de la actividad de la institución: el ciudadano.

La presente tesis constituye una propuesta de tipo académico, que puede constituir una aportación para el perfeccionamiento del Asesor Comisionado, toda vez que el planteamiento y desarrollo del tema lo encuadramos dentro de su marco teórico y legal. Así como esperamos que el presente trabajo constituya un modesto esfuerzo para la comprensión de aquellas instituciones que prestan asistencia legal gratuita por su importancia y ejemplar función jurídica y social, a través del estudio de esta institución vital para la sociedad del Estado de México: El Asesor Comisionado.

## CAPITULO I

### 1. LA SOLUCION JURISDICCIONAL DE LAS CONTROVERSIAS SURGIDAS ENTRE EL ADMINISTRADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA.

#### 1.1 JUSTICIA Y JURISDICCION ADMINISTRATIVA.

#### 1.2 LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

1.2.1 CONCEPTO.

1.2.2 OBJETO.

1.2.3 CATEGORIAS.

#### 1.3 LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS.

#### 1.4 LA IMPORTANCIA DE LA ASESORIA JURIDICA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL.

# 1. LA SOLUCION JURISDICCIONAL DE LAS CONTROVERSIAS SURGIDAS ENTRE EL ADMINISTRADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

## 1.1 JUSTICIA Y JURISDICCION ADMINISTRATIVA

La justicia administrativa es un concepto del derecho administrativo contemporáneo que la doctrina ha tratado de definir y sistematizar por la importancia que tiene para el Estado de derecho, el administrado y la administración pública.

En nuestros días el Estado interviene en las vastas y múltiples tareas de la sociedad imprimiéndoles su función rectora. El Estado Social de Derecho es una realidad y la administración pública el órgano encargado de materializar sus fines.

El Estado ha superado su concepción liberal de tutor y simple guardia de la esfera de libertad del hombre; reconoce y acoge las necesidades de los distintos sectores sociales, dirige y promueve actividades de la sociedad encaminándolas al bienestar general.

Condición indispensable es que el intervencionismo estatal se estructure y realice dentro de un orden jurídico positivo propio, sin embargo esta condición no basta para que

el Estado social pueda ser considerado de derecho.

Para el Estado de derecho es trascendental, más que la simple sumisión del orden positivo, el contenido esencial de las normas que lo integran. "Estado de derecho es aquel en que la administración es sometida a la Ley, pero no es decir bastante. Será necesario examinar el contenido sustancial de la Ley a que el Estado se somete".<sup>1</sup>

Un orden jurídico estatal al margen de los principios de justicia o seguridad jurídica, no reconoce los derechos fundamentales del hombre ni puede sustentar un Estado de derecho. "El Estado Nacional Socialista habría sido un Estado de derecho porque estaba fundado en un orden jurídico, aunque injusto"<sup>2</sup>

La legislación positiva del Estado además de regular la función conductora Estatal, así como el límite y distribución del poder público, debe, por una parte, reconocer y garantizar los derechos fundamentales del hombre estableciendo instrumentos jurídicos para su defensa. Por otra parte debe instituir mecanismos que controlen este poder

---

<sup>1</sup> Movilla, Alvarez Claudio. Revista de Derecho Administrativo y Fiscal. Editorial IUS, España, 1976, p. 11.

<sup>2</sup> Bidart, Campos German J. Teoría General de los Derechos Humanos. Mexico, UNAM, 1989, p. 205

público y cooperen al mantenimiento de la legalidad.

Un aspecto importante del Estado de derecho lo constituye la vinculación existente entre la posibilidad de que el administrado cuente con instrumentos para la defensa de sus derechos, y la existencia de mecanismos de control de la administración pública. Estos mecanismos se traducen en vías de acceso a la propia administración o a la jurisdicción, constituyendo verdaderos medios de defensa y contención del poder.

Este es el campo donde se desarrolla la llamada Justicia Administrativa, concepto jurídico al que eminentes maestros juristas han dedicado su valiosa labor de investigación a la cual recurrimos para su comprensión.

El maestro José Ovalle Fabela menciona que "Tradicionalmente los administrativistas han contemplado la justicia administrativa como una forma de control de la legalidad de los actos administrativos"<sup>3</sup>

El maestro Andrés Serra Rojas piensa por su parte que "La justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen los recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus

---

<sup>3</sup> Ovalle, Fabela José. Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México. UNAM, México. 1982. p. 235.

derechos".<sup>4</sup>

De una forma más explicativa el maestro Héctor Fix Zamudio nos dice: "Desde nuestro punto de vista, el vocablo justicia administrativa se puede utilizar en sentido propio, entendiéndolo como el genero que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados, frente a la actividad administrativa es decir, como lo señalamos anteriormente y sólo en vía de ejemplo, la justicia administrativa comprendería las leyes del procedimiento administrativo; los recursos internos; el ombudsman; el comisionado o las comisiones para la vigilancia de los medios de la informática, así como cualquier otro tipo de control jurídico sobre las autoridades administrativas. El instrumento que asume la mayor eficacia para esta protección jurídica de los administrados es precisamente la jurisdicción administrativa. La justicia administrativa es el género y la jurisdicción administrativa una de sus modalidades o sectores

---

<sup>4</sup> Serra, Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Vol. II. Porrúa, México, 1988. p. 627.

más importantes".<sup>5</sup>

A la luz de estas definiciones, podemos entender a la justicia administrativa como un sistema constituido por un conjunto de medios de control de la acción administrativa que se dan dentro de la misma administración o a través de órganos jurisdiccionales; y que tienen por objeto tutelar los derechos de los administrados y contribuir a la preservación de la legalidad.

Para la justicia administrativa no basta que la administración se autolimite mediante los recursos establecidos en su propio seno, ya que es una realidad que algunas veces estos no cumplen su objetivo. "Cuando los particulares afectados, acuden por las vías internas ante las autoridades administrativas estas se muestran comúnmente renuentes a resolver las reclamaciones que se les plantean; ordinariamente responden que nada se puede hacer al respecto, que su asunto no amerita ser investigado, etcétera".<sup>6</sup>

Bajo esta premisa es necesario, para fortalecer el imperio de la legalidad, que la acción administrativa se

---

<sup>5</sup> Fix Zamudio, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Colegio de México. México, 1982. p. 53.

<sup>6</sup> Venegas, Alvarez Sonia. Origen y devenir del Ombudsman. UNAM. México, 1988. p. 20

someta al control jurisdiccional, este criterio a mi juicio fundamenta la importancia del desarrollo de la jurisdicción administrativa.

La jurisdicción administrativa constituye un sector irremplazable de todo sistema de justicia administrativa, para definirla debemos referirnos a la función jurisdiccional del Estado.

Se ha considerado a la jurisdicción como la función pública que ejerce un órgano del Estado para conocer y resolver las controversias surgidas entre dos partes en conflicto. Variadas son las materias en las que el Estado realiza esa función como diversos los organismos que la ejercen.

En materia administrativa, la jurisdicción tiene como objeto resolver los conflictos surgidos entre el administrado y la administración pública y presenta las siguientes constantes: se realiza a través de un proceso jurisdiccional; el administrado y la administración pública adquieren el status procesal de partes; los actos de la administración que lesionan la esfera jurídica del administrado son sometidos al conocimiento de un órgano jurisdiccional; la resolución dada a la controversia por éste órgano es consecuencia del ejercicio de la función jurisdiccional.



La jurisdicción administrativa puede ser realizada por órganos pertenecientes a la jurisdicción ordinaria (en los sistemas judicialistas) o por órganos especializados pertenecientes al poder ejecutivo o al propio judicial (contencioso administrativo).

El sistema judicialista está representado principalmente por el sistema Inglés. El de los órganos especializados o contencioso administrativo está representado por el Sistema Francés.

El sistema Inglés respetuoso de la interpretación del principio de la división de poderes por el que un poder del Estado no puede usurpar las funciones de otro, usualmente ha sometido los conflictos administrativos al conocimiento exclusivo del poder judicial, al respecto José Ovalle Fabela en su obra denominada, "Algunas consideraciones sobre la justicia administrativa en el derecho comparado y en el ordenamiento Mexicano" nos comenta: "Tradicionalmente se ha pensado que el sistema Inglés a diferencia del Francés, es un sistema judicialista, en el cual las controversias entre los administrados y la administración son conocidas y resueltas por los tribunales ordinarios en los mismos términos en que

son tratados los conflictos entre particulares"?

Por su parte, el sistema Francés dando diversa interpretación al mencionado principio, ha establecido órganos representados principalmente por el Consejo de Estado, mismos que se han desarrollado al margen del poder judicial y en la esfera del ejecutivo. Los franceses consideran que los actos de la administración no pueden ser sometidos a la apreciación del poder judicial.

Ya en el siglo XVIII se había establecido legislativamente éste principio según lo expresa Ovalle Fabela en su mencionada obra al referir:

"La ley de 16-24 de agosto de 1790 estableció la siguiente interpretación del principio de la división de poderes.

Las funciones judiciales son distintas y se mantendrán separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán alterar, a riesgo de ser acusados de prevaricación, y en forma alguna, los actos de la administración, ni podrá comparecer ante ellos a los administrados en razón de las funciones que desempeñan".<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ovalle, Fabela José. Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México, Ed. Porrúa, México, 1985. p. 275.

<sup>8</sup> Ibidem. p. 271-272.

Cabe mencionar la destacada influencia que ha tenido la experiencia jurídica del Consejo de Estado Francés para el desarrollo de las instituciones de derecho administrativo de ese país y como ha alimentado la tendencia a la especialización de los tribunales en la materia administrativa en países de arraigo judicialista, como es el caso de España.

Al respecto Sabino Alvarez Gedin nos dice lo siguiente: "Si el progreso de las instituciones de derecho público no ha tenido lugar en los pueblos que se han reservado para el poder judicial en absoluto las garantías jurídico-administrativas, ha sido porque no han formado, dentro de un orden judicial, una Magistratura especializada con todas las prerrogativas e independencias que debe tener tal Magistratura: éste ha sido el éxito de Francia que aún viviendo un régimen identificado con la administración ha hecho progresar el derecho administrativo más que otros países, y si ha progresado ha sido a medida que los tribunales contencioso-administrativos se han separado del propio ejecutivo".<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Alvarez, Gedin Sabino. Teoría y práctica del contencioso administrativo. "Glosas a la Nueva Ley". Ed. Bosh. Barcelona, España, 1960. p. 63.

El Consejo de Estado ha contribuido al perfeccionamiento e interpretación de la legislación administrativa Francesa a través de su jurisprudencia; la evolución de su actividad ha determinado el nacimiento de la jurisdicción contencioso administrativa en sus modalidades principales: Las de represión, de interpretación, de anulación y la plena jurisdicción.

Hasta aquí hemos expuesto las dos principales formas que puede revestir la función jurisdiccional en materia administrativa. Debemos agregar que el orden constitucional Mexicano permite la coexistencia jurídica de ambas a nivel federal o local. La judicialista constituye un medio de control sobre la administración que se realiza a través de la tutela judicial de las garantías individuales en el juicio de amparo; y la contencioso-administrativa, medio de control que en nuestro país se intenta desarrollar al tenor de las modalidades tomadas del modelo Francés.

La jurisdicción contencioso-administrativa constituye el área jurídica en el que se desenvuelve la institución objeto de nuestro trabajo de tesis, por lo que procedemos a tratar de exponer sus principales supuestos doctrinales.

## 1.2 LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 1.2.1 CONCEPTO

Se ha llamado jurisdicción contencioso-administrativa a la función jurisdiccional ejercida por tribunales especializados, sea que pertenezcan al poder judicial o al ejecutivo, que conocen exclusivamente de la materia administrativa.

Es necesario distinguir la jurisdicción ejercida por tribunales ordinarios de manera indistinta sobre todas las materias jurídicas (como en el juicio de amparo), de la contencioso-administrativa que deriva su existencia de la citada especialización.

Podemos afirmar que los tribunales emanados del ejecutivo llevan esta especialización implícita, aunque variadas son las causas que han motivado la desvinculación de un sector de los tribunales ordinarios en países judicialistas para que conozcan solamente de las controversias administrativas, como en el caso de España.

La sociedad contemporánea es cada día más plural y demanda satisfactores que sólo a través de la gestión administrativa puede obtener. En consecuencia la administración pública despliega una actividad que incide en

mayores proporciones sobre la esfera del particular, con el objeto de encauzar la misma, al interés general.

La multitud de disposiciones de carácter administrativo que rigen la actividad del particular; la falibilidad humana de nuestros administradores y en ocasiones su falta de interés para darle una salida rápida y eficaz a los recursos administrativos; la necesidad de que la administración se someta a la ley, son algunos de los factores que han hecho cada vez más conflictiva la materia administrativa. Así la jurisdicción contencioso-administrativa representa un respiro para la agobiada tarea estatal de la administración o impartición de justicia.

En otro sentido, ha resultado una puerta de entrada para el administrado hacia una diversa gama de pretensiones que puede oponer frente a la administración pública, si consideramos que a través de esta vía se puede obtener sentencias declarativas o constitutivas, como lo comentamos en su apartado respectivo.

La especialización ha traído como consecuencia el establecimiento de normas requeridas por la técnica jurídica para hacer posible el ejercicio jurisdiccional. Estas disposiciones contienen principios tomados del derecho procesal y han sido adaptadas a las particularidades de la

materia administrativa.

Todo tribunal para poder ejercer su función debe contar con un ordenamiento procesal, que, entre otras cosas: le dé estructura y organización, delimite sus facultades, señale su competencia, la situación procesal de las partes, regule los medios de prueba, defina que actos pueden ser objeto del proceso. Aspectos que a cada legislación corresponde adaptarlos a sus necesidades jurídico sociales y de los cuales haremos un comentario más amplio en el segundo capítulo correspondiente al examen de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México.

### 1.2.2 OBJETO

Hemos dicho que la jurisdicción contencioso-administrativa constituye un medio de defensa del administrado contra una actuación de la administración pública. El contenido de la controversia sobre la que versará la función jurisdiccional será precisamente esa actuación de la administración considerada por el administrado como lesiva de su esfera jurídica.

Por razones de técnica jurídica la legislación positiva debe definir los requisitos que ha de reunir dicha actuación para considerarla lesiva y que condiciones pueden excluirla

del conocimiento del tribunal: su estudio se encuadra dentro de lo que la doctrina denomina impugnabilidad de los actos de la administración.

El maestro Andrés Serra Rojas señala en su obra de Derecho Administrativo los criterios mediante los cuales se puede clasificar a los actos administrativos y pone de manifiesto uno que se enuncia de la siguiente manera: "Según la posibilidad de su fiscalización ante la jurisdicción contencioso administrativa: actos impugnables de los que no lo son"<sup>10</sup>

El tribunal contencioso para pronunciarse sobre la procedencia de las pretensiones contenidas en la demanda, debe ante todo estudiar si en el caso concreto se dan una serie de supuestos jurídicos que señalan si el acto de la administración (que por la vía contenciosa busca combatir el administrado) tiene la calidad de impugnable.

El legislador, al establecer estos supuestos en las normas respectivas ha de hacer uso de algunos razonamientos doctrinales elaborados dentro de la lógica jurídica, que por lo limitado del presente trabajo, trataremos de resumir de la

---

<sup>10</sup> Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Vol. I. Ed. Porrúa, México, 1988, p. 245.



siguiente manera:

La actividad de la administración pública es muy amplia y comprende ámbitos que por su regulación y características se escapan del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En algunos casos la actividad de la administración está regulada por normas específicas de derecho como pueden ser la materia laboral o agraria; en otros la administración interviene en la celebración de actos jurídicos como persona de derecho privado; a veces dicta providencias en materia de política interna, relaciones internacionales, conformación de sus órganos públicos, providencias que constituyen los actos políticos o de gobierno; y emite reglamentos de carácter general cuyas disposiciones individualiza y aplica, actuaciones que por su finalidad o régimen no son impugnables o lo son pero dentro de diferente ámbito jurisdiccional.

A la jurisdicción contencioso-administrativa le interesa la gestión administrativa fundada en leyes administrativas que inciden en los intereses legítimos y derechos subjetivos del administrado.

El objeto de la controversia administrativa será un acto administrativo definitivo, emitido en ejercicio de su función pública por la administración a través de la aplicación de

leyes administrativas, que lesionan intereses legítimos o derechos subjetivos del administrado tutelados por esas leyes.

La definitividad del acto impugnado implica que no se trate sólo de un acto preparativo de la decisión administrativa sino que se traduzca en ésta. Así también al interponer una demanda ante el tribunal contencioso no debe estar pendiente de resolución algún recurso legal deducido previamente por el administrado, siendo opcional agotar los citados recursos o renunciar a ellos y acudir directamente la jurisdicción contencioso-administrativa.

El acto administrativo debe tener una naturaleza reglada o sea producto del ejercicio de facultades expresamente señaladas por la ley administrativa, aunque existe un supuesto llamado desvío de poder que significa el uso de facultades discrecionales de la administración con un fin distinto al que el ordenamiento dispone en cuyo caso si es posible impugnar un acto discrecional.

En otro punto, la ley administrativa tutela en ocasiones los llamados intereses legítimos de los administrados que la administración lesiona infringiendo este ordenamiento. También puede establecer derechos subjetivos públicos en favor del administrado por virtud de los cuales este puede

exigir de la administración la satisfacción de una pretensión, situación a la que ésta puede negarse a acceder vulnerando así el citado derecho.

Para que procedan las pretensiones del administrado dentro del procedimiento contencioso-administrativo es necesario la existencia de este interés o derecho subjetivo tutelado por la ley, además de haberse producido el respectivo acto lesivo de la administración. Al respecto de la diferencia que hay entre interés legítimo y derecho subjetivo nos parece ilustrativa la distinción hecha por el doctor Andrés Serra Rojas:

"El interés legítimo. Puede ocurrir que la norma administrativa llegue también a proteger, bien que indirectamente, un interés individual, dando lugar al llamado "interés ocasionalmente protegido" o "interés legítimo"<sup>11</sup>.

"El derecho subjetivo. El derecho subjetivo implica un interés más intensamente protegido, un interés particularizado: un interés directamente contemplado por la norma administrativa de tal manera que aparecen configurados los elementos esenciales de todo derecho subjetivo: es a saber: un sujeto activo y su sujeto pasivo; una prestación

---

<sup>11</sup> Serra, Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Vol. II. Ed. Porrúa. México, 1988. p. 660.

debida y un precepto o acto administrativo que le sirve de fundamento y protección".<sup>12</sup>

En resumen, la existencia del acto administrativo, la definitividad del mismo, las materias excluidas, la existencia y lesión de intereses legítimos del administrado por la administración, la naturaleza reglada o discrecional del acto, son supuestos que determinan la impugnación del acto y la procedencia de las pretensiones del administrado aunque el tribunal administrativo estará en condiciones de satisfacerlas en atención al grado o categoría de jurisdicción que posea.

### 1.2.3 CATEGORIAS

Interesantes investigaciones sobre la justicia administrativa (entre las que destaca la introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano del Doctor Fix Zamudio) han evidenciado la existencia de una diversidad de formas de ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa. Formas que ha producido el sistema Francés y que la doctrina ha clasificado en categorías de jurisdicción contencioso-administrativa, a

---

<sup>12</sup> Ibidem, p. 660.

saber son las siguientes:

Por la relación del tribunal con la administración pública.

a) Jurisdicción retenida.- A través de ésta el órgano jurisdiccional se encuentra encuadrado dentro de la administración activa; dicta sus resoluciones en nombre de la misma. resoluciones que no son obligatorias por su simple emisión ya que requieren ser reconocidas por la administración. Algunos autores consideran que los órganos encuadrados bajo esta categoría no son propiamente tribunales pues su función consiste más que nada en una autotutela procesalizada de la administración y no un ejercicio jurisdiccional.

b) Jurisdicción Delegada.- Dentro de ésta se encuentran comprendidos los tribunales desvinculados de la administración activa que emiten sus resoluciones de manera independiente. constituyen auténticos tribunales autónomos dentro del poder ejecutivo.

Cabe mencionar que el Consejo de Estado Francés se desarrolló dentro de ambas categorías. En sus inicios (s. XVIII) este órgano funcionó con jurisdicción retenida. pues tenía un carácter meramente consultivo y carecía de autonomía para ejercer esta función. por lo que no constituyó un

verdadero tribunal.

En 1872 se le transformó en un tribunal de justicia delegada, pues funcionó de manera independiente frente a la administración activa. El desarrollo seguido por el Consejo de Estado ha sido imitado por legislaciones como la del Estado de México, que en nivel local constituyó primeramente un órgano de jurisdicción retenida en materia fiscal que posteriormente transformó en un tribunal de jurisdicción delegada.

#### Por las facultades del Tribunal

Son cuatro las pretensiones deducibles ante un Tribunal administrativo que ha conocido la legislación Francesa y por ende distintas son las facultades del tribunal, estas facultades derivan en las siguientes categorías:

a) Jurisdicción de Interpretación.- Presupone la existencia de un acto administrativo fundado en una ley administrativa cuya interpretación por un tribunal administrativo es necesaria para la posible continuación de un juicio civil existente en un tribunal ordinario. La resolución del tribunal representa dicha interpretación.

b) Jurisdicción de Represión.- Presupone una transgresión de disposiciones administrativas por lo cual el tribunal resuelve imponer una sanción. En México tenemos como

ejemplo la función que cumplen los juzgados calificadores municipales.

c) Jurisdicción de Anulación.- La potestad jurisdiccional de tribunal se limita en su ejercicio a la declaración de la validez o nulidad de un acto administrativo ante el impugnado, según reconozca o no su legalidad. Las pretensiones del administrado sólo podrán estar encaminadas a obtener ese fin.

d) La Plena Jurisdicción.- El ejercicio de esta potestad jurisdiccional produce efectos jurídicos amplísimos sobre el acto impugnado, pues el tribunal además de entrar al estudio de los vicios o irregularidades que lo invalidan, puede tomar las providencias legales procedentes para preservar la esfera jurídica de los administrados, sometiendo a la administración a la fuerza legal de sus resoluciones. Otro aspecto fundamental es la facultad del tribunal para condenar a la autoridad administrativa responsable a una prestación a favor del administrado que puede ser de tipo pecuniario.

Por la especialización del tribunal en la Materia Fiscal.- Comentario aparte amerita la materia tributaria o fiscal que ha merecido la creación de tribunales especializados en este renglón. Algunos autores han querido establecer la autonomía de dicha materia, aunque otros se

resisten a reconocerla alegando que si bien es cierto que es necesario que el derecho fiscal sistematice sus propios conceptos, también lo es que constituye un complemento necesario del derecho administrativo ya que ambos tienen límites difíciles de definir e comunicar.

La jurisdicción contencioso-administrativa se ejerce bajo principios que permiten estudiar el fondo de una controversia administrativa o fiscal, razón ésta por la que tribunales como el del Estado de México conoce indistintamente de conflictos administrativos o fiscales a la luz de un solo ordenamiento procesal.

Por último podemos decir que toda legislación comienza por establecer órganos contencioso-administrativos con facultades o poderes restringidos (como veremos es el caso del Estado de México en su apartado respectivo), aunque esta manera tímida de instituirlos debe ser superada por esa legislación para dar cabida a tribunales con potestades plenas para ejercer su función que puedan constituir verdaderos pilares de defensa y control.



### 1.3 LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS

En el presente apartado es oportuno mencionar las características y desenvolvimiento de los tribunales contencioso-administrativos pertenecientes a los principales sistemas que han sido objeto de estudios doctrinales en derecho comparado.

En primer término nos referimos al multicitado Consejo de Estado Francés. Este tribunal constituye la piedra angular en el desarrollo del contencioso administrativo de ese país y ha generado toda una doctrina para la creación de órganos jurisdiccionales encuadrados en el seno del poder ejecutivo.

Creado en el año de 1790 por la Asamblea Nacional Revolucionaria, funcionando bajo la tutela de la administración pública, de la que se liberó por medio de la reforma introducida en el año de 1872 que le dió autonomía.

El Consejo ha representado: para el administrado un medio de defensa; para la administración un mecanismo de control; para la legislación administrativa Francesa un medio colegiado de interpretación.

Con la reestructuración para la legislación de la materia, sucedida en el año de 1953, el Consejo de Estado se transformó en un tribunal de segunda instancia que conoce del

recurso de apelación ya que se crearon Salas Regionales de primera instancia, hecho que convalida la importancia de este organismo.

Por otra parte no está por demás recalcar lo que el doctor Fix Zamudio denomina la influencia decisiva que este órgano ha tenido sobre el establecimiento de similares en diversos países del mundo "Debido a su prestigio, el Consejo de Estado Francés ha tenido influencia decisiva en varios ordenamientos ya que de acuerdo con ese modelo, si bien con matices particulares, se han establecido organismos similares y con la misma denominación de Consejo de Estado en las legislaciones de Italia, Bélgica, Holanda y Grecia, dentro de los países Europeos y en Colombia, en la esfera latinoamericana, e inclusive, como veremos más adelante, tuvo trascendencia en la creación de nuestro tribunal fiscal federal"<sup>13</sup>

Un concepto y desarrollo diferente lo constituyen los tribunales pertenecientes al sistema judicialista al que ya nos hemos referido.

El derecho Inglés ha tratado de superar la solución judicialista de los conflictos administrativos debido al

---

<sup>13</sup>. Fix, Zamudio Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano. Colegio Nacional. México, 1982. p. 92-93.

creciente intervencionalismo estatal experimentado por la administración. Gracias a esto ha instituido organismos especializados encargados de dirimir controversias administrativas, situación a la que no han sido ajenos sistemas jurídicos pertenecientes a su misma familia (La del common law) como Estados Unidos cuyo orden jurídico ha sufrido la misma pauta.

Podemos resumir la situación anteriormente expuesta en sus siguientes puntos principales:

a) Se ha desvinculado un sector de los tribunales ordinarios para especializarlos en la materia administrativa. A estos se les llama "tribunals" para diferenciarlos de los tribunales ordinarios llamados "court".

b) La diversificación de estos tribunales ha motivado la creación de ordenamientos jurídicos para su control y funcionamiento. Por ejemplo el Derecho Inglés acogió la ley denominada "Tribunals and inquirers act" en el año de 1958, que instituye un consejo encargado de vigilar el establecimiento y funcionamiento de los tribunales ingleses.

Otro ejemplo lo constituye la "Federal Administrative Procedure act" del año de 1946, que reglamentó los recursos administrativos y el procedimiento jurisdiccional de los "tribunals".

c) Los recursos de revisión promovidos para la impugnación de las resoluciones de estos organismos son conocidos por tribunales ordinarios.

De raíz judicialista los países germánicos establecen sus tribunales especializados dentro del marco del poder judicial aunque con la variante de que este sector posee una división aparte no comprendida dentro de la jurisdicción ordinaria, ya que el conocimiento de la controversia en primera instancia, así como el desahogo de los recursos de apelación en segunda y la definitiva en tercera es llevada a cabo por órganos completamente pertenecientes al poder judicial. En particular estamos hablando del sistema seguido por la República Federal Alemana.

El Sistema Mexicano constituye un sistema mixto de jurisdicción administrativa, autores como Jesús González Pérez han señalado la existencia de una dualidad de jurisdicciones para juzgar a la administración, aunque ambas constituyen un grado de jurisdicción, ya que a través del juicio de garantías el poder judicial federal subordina a los tribunales administrativos federales o locales por medio del control constitucional de sus resoluciones. En México el desarrollo de los Tribunales contencioso-administrativos se encuentra en una etapa inicial tanto a nivel federal como

local (en el segundo capítulo ampliaremos este punto), en algunas entidades federativas el control jurisdiccional federal de la administración local sigue siendo la única opción del administrado para la defensa de sus derechos, aunque ya se han dado las condiciones para el establecimiento de órganos de jurisdicción contencioso administrativa en todo el país por las reformas habidas a la constitución general, mismas que señalaremos posteriormente. A nivel federal se puede ampliar también el ámbito de competencia del Tribunal Fiscal Federal hacia todas las áreas de la administración Federal que actualmente le están vedadas. Esperamos que este medio de defensa y control necesario para todo Estado de Derecho abunde y amplie sus ámbitos competenciales y como en el Estado de México la administración Pública sea su principal promotora.

#### 1.4 LA IMPORTANCIA DE LA ASESORIA JURIDICA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL.

La importancia de la actividad del asesor jurídico dentro de un procedimiento jurisdiccional se deriva de su necesaria intervención exigida por la técnica jurídica, por lo que se le ha llegado a considerar como un elemento auxiliar indispensable en la administración de justicia. "Se ha modificado la idea de la actividad del abogado, el cual no debe considerarse como un sujeto privado, sino como un colaborador activo e indispensable del juzgador en la resolución justa y no solamente formal, de las controversias".<sup>14</sup>

El asesor jurídico, entre otras cosas, señala y dirige las pretensiones del demandante, relaciona e invoca las disposiciones legales aplicables; estructura la demanda; argumenta jurídicamente en favor de su representado; promueve los actos procesales pertinentes para obtener una sentencia favorable; impugna las resoluciones que vayan en contra de los derechos subjetivos o procesales de su representado; actos cuya realización requiere de un conocimiento jurídico

---

<sup>14</sup> Fix, Zamudio Héctor. La Administración de Justicia. Porrúa, México, 1985, p. 172.

amplio resultado de una preparación académica y la experiencia del ejercicio profesional.

El asesor jurídico no sólo aporta elementos indispensables dentro del proceso para el posible ejercicio de la función jurisdiccional, su actividad contribuye al fin último de la administración de justicia, que es la aplicación del derecho a través de la jurisdicción.

Ahora bien, es paradójico que este colaborador en la administración de justicia pueda constituir un obstáculo para el acceso del ciudadano a esta prestación, y en este punto no nos referimos al ciudadano en general, sino al que por su condición económica no está en posibilidades de contratar los servicios de asesoría de un abogado privado que lo represente.

Esto imposibilita el acceso de un sector de ciudadanos a la justicia y constituye uno de los principales problemas de la administración de justicia en los países contemporáneos.

En los capítulos subsecuentes trataremos de realizar una pequeña propuesta para consolidar y perfeccionar el acceso a la justicia que existe actualmente en el ámbito contencioso administrativo del Estado de México.

## CAPITULO II

### 2. EVOLUCION DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE MEXICO.

#### 2.1 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

#### 2.2 LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MEXICO

##### 2.2.1 OBJETO.

##### 2.2.2 MARCO JURIDICO.

#### 2.3 EL TRIBUNAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO.

##### 2.3.1 NATURALEZA JURIDICA.

##### 2.3.2 INTEGRACION.

##### 2.3.3 COMPETENCIA.

#### 2.4 COMENTARIOS AL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO POR LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.



## 2. EVOLUCION DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE MEXICO

### 2.1 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Todo ordenamiento juridico. Instituciones y procedimientos que de él emanan. pasan por un proceso histórico que es determinado por las necesidades sociales de la epoca. mismas que le imprimen sentido a su contenido.

El proceso histórico de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México tiene su origen en el desarrollo que, a través del tiempo, ha tenido la jurisdiccion contencioso-administrativa en el sistema Federal Mexicano. Desarrollo que mediante sus diferentes fases y ordenamientos. su insertación en el orden Constitucional Federal y la experiencia juridica de sus instituciones. motivaron la creacion del primer Tribunal Administrativo Estatal y su transformación en lo que ahora se llama el Tribunal Contencioso-Administrativo.

El sistema Federal de Jurisdicción Administrativa descansa sobre dos grandes apartados bien definidos que coexisten en sus respectivos ámbitos. Uno judicialista de raiz anglosajona cuyo origen. generado por las ideas

liberales de la Constitución de 1857 y transmitidas por el constituyente de Querétaro a la carta fundamental de 1917, culminó con el establecimiento del juicio de amparo en materia administrativa.

El otro apartado encuentra su raíz en la rama jurídica romano-germánica, que propugna por el establecimiento de Tribunales contencioso-administrativos bajo los principios del sistema Francés del Consejo de Estado.

El juicio Constitucional fue instituido para tutelar las garantías individuales consagradas en la carta magna, a diferencia del procedimiento contencioso-administrativo que tiene por objeto el estudio de los actos de la administración pública susceptibles de ser impugnados ante un Tribunal especial con facultades para determinar sobre su validez o invalidez jurídica.

Históricamente la jurisdicción contencioso-administrativa mexicana ha tenido una evolución tanto institucional como legislativa. En el ámbito Federal nos encontramos con que en el año de 1853, gracias a la iniciativa de Don Teodosio Lares surgió en México la primera Ley de lo contencioso-administrativo. Ley que lleva su nombre y que en su época fue criticada por juristas al considerar que violaba el principio de la división de poderes ya que

atribuía al Poder Judicial facultades para revisar los actos de la administración. Finalmente esta Ley fue declarada inconstitucional.

En materia fiscal, es en el año de 1936 cuando se instituye en el sistema Federal el primer Tribunal Contencioso Administrativo al promulgarse la Ley de Justicia Fiscal, que crea el Tribunal Fiscal de la Federación con jurisdicción de grado de anulación, es decir, el Tribunal únicamente resuelve sobre la validez o invalidez del acto impugnado pero carece de facultades para imponer a la autoridad la ejecución forzosa de sus sentencias.

Entre 1946 y 1947 tuvieron lugar las reformas al artículo 104 de nuestra Carta Magna, en su fracción primera, reformas que le dieron base constitucional a la existencia de Tribunales contencioso-administrativos de la Federación y para el Distrito Federal.

Con fecha 10. de abril de 1967 entró en vigor el segundo Código Fiscal de la Federación con algunas modificaciones al procedimiento contencioso establecido para su antecesor, pero es hasta el año de 1983 con la promulgación del tercer Código Fiscal de la Federación cuando se introducen trascendentales reformas al procedimiento contencioso y se amplían las facultades jurisdiccionales del Tribunal Fiscal de la

Federación.

Por otra parte, en el año de 1971 comenzó a regir la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal que dota a éste de autonomía y plena jurisdicción con competencia para conocer de las controversias que surjan entre la administración del Departamento del Distrito Federal y sus administrados. En 1972 se modificaron los artículos 72 y 79 del ordenamiento en cita, modificaciones que suprimieron la plena jurisdicción del Tribunal y lo transforman en un organismo con jurisdicción de simple anulación.

En materia local se han establecido tribunales contencioso-administrativos en diversas entidades federativas siguiendo el modelo del Tribunal Fiscal de la Federación, así como del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal ya que éstos Tribunales han adoptado idéntica estructura orgánica y jurisdiccional. Los Estados que cuentan con Tribunales contencioso administrativos son:

Veracruz	-	Tribunal Fiscal del Estado
Sonora	-	Tribunal de lo Contencioso Administrativo
Sinaloa	-	Tribunal Fiscal del Estado
Jalisco	-	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado

Hidalgo	-	Tribunal Fiscal Administrativo Del Estado
Guanajuato	-	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado
Querétaro	-	Tribunal Unitario de lo Contencioso Administrativo del Estado
México	-	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado

Un primer antecedente en la materia contencioso administrativa del Estado de México lo constituye la Ley de Organización de Justicia en materia fiscal, promulgada en junio de 1930, que instituyó un jurado u organismo de revisión en el ramo fiscal. Su integración se conformaba con Delegados del Gobierno, representantes de los Contribuyentes, y era presidido por el Gobernador del Estado, el jurado fue preservado posteriormente en la Ley del Servicio de Justicia en materia fiscal de 1943.

El sistema legislativo del Estado de México no quedó atrás en la regulación de tan importante materia, tal vez porque a nivel Federal el Tribunal Fiscal de la Federación establecido en 1936 estaba cumpliendo sus fines y había probado su eficacia. Así, a través de diversos proyectos

legales primero se estableció el Tribunal Fiscal del Estado como órgano de anulación, después el 26 de diciembre de 1958 se promulga la Ley que establece el Tribunal Fiscal del Estado como organismo autónomo encargado de resolver las controversias surgidas entre el fisco estatal y los contribuyentes. Esta ley, al reformarse en 1966 fue adicionada, otorgándole facultades al pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado para conocer de los recursos de revocación en materia de sobreseimiento y de revisión de sentencias definitivas, que podrían interponer las partes contra resoluciones de dicho Tribunal Fiscal.

En el año de 1970 el Tribunal Fiscal del Estado tuvo base constitucional al adicionarse el artículo 100 de este ordenamiento estatal concediéndole facultades al Congreso Local para legislar en materia de lo contencioso administrativo, derivándose de esto la promulgación del Código Fiscal del Estado que entró en vigor el 31 de diciembre de 1970, que en sus títulos tercero y cuarto preserva el funcionamiento y facultades del Tribunal Fiscal del Estado. Posteriormente el Código Fiscal promulgado en 1979 dota a este Tribunal de competencia para conocer de los conflictos suscitados entre las autoridades fiscales de los Municipios y sus contribuyentes.

Es a partir de 1983, al modificarse el Código Fiscal, que el Tribunal funcionó unitariamente y en pleno, con la innovación del recurso de revisión tutelado en favor de la Secretaría de Finanzas y de los Presidentes Municipales para impugnar las resoluciones de los Magistrados unitarios cuando se afectaran los intereses de estas entidades frente al derecho de los contribuyentes, lo cual en cierta medida niveló la desigualdad procesal que venía presentándose.

Por último, cabe mencionar que al Tribunal Fiscal del Estado se le dota de facultades para conocer del procedimiento de responsabilidad de los servidores públicos, al promulgarse la Ley de responsabilidades públicas en la Gaceta de Gobierno del Estado de fecha 30 de abril de 1984, ampliando así el ámbito de su acción a asuntos que no son meramente fiscales.

Al momento de su desaparición por la promulgación de la nueva Ley de Justicia Administrativa del Estado en 1986 el Tribunal Fiscal funcionaba como tribunal de justicia delegada, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con jurisdicción perteneciente a la categoría de simple anulación y que podía funcionar de manera unitaria o en pleno; no obstante al Tribunal Fiscal se le atribuye el mérito fundamental de haber sentado las bases del

enriquecimiento normativo para extender el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa a todas las áreas de actividad de la administración pública del Estado.



## 2.2 LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MEXICO.

### 2.2.1 OBJETO

Esta Ley por su importancia, reviste aspectos fundamentales que serán objeto de análisis durante el desarrollo del presente trabajo. Sin embargo vale la pena comentar desde ahora que el artículo segundo de la Ley de referencia define al Tribunal contencioso-administrativo como un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, ajustándose así al presupuesto constitucional de la plena autonomía para dictar sus fallos. Por su parte el artículo tercero señala que el Tribunal tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal suscitadas entre las partes, (Administración Pública Estatal y Municipal incluyendo los Organismos Descentralizados con funciones de autoridad, en su relación con los particulares). Del capítulo segundo al sexto, la ley establece todo lo relativo al procedimiento, así como los recursos para impugnar las resoluciones del organismo e introduce instituciones procesales como la suspensión provisional de los actos impugnados y la figura del asesor comisionado o defensor del gobernado o administrado. Y también le atribuye facultades al tribunal para conocer de las responsabilidades

en que incurran los servidores públicos, aplicando la ley de la materia.

Entendemos el objetivo de esta Ley desde la perspectiva que del concepto Justicia Administrativa sustenta el doctor Héctor Fix Zamudio quien ha sostenido que el vocablo Justicia Administrativa se puede utilizar en sentido propio, entendiéndolo como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido, para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa.

Así, la Ley de Justicia Administrativa forma parte de estos instrumentos pertenecientes al orden jurídico estatal. El objetivo primordial de la Ley es esta tutela de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados frente a la administración local.

En la exposición de motivos de esta Ley se enfatiza un hecho primordial, el crecimiento del ámbito de acción del ejecutivo y su repercusión en la esfera jurídica de los administrados: La administración pública del Estado se ha transformado de manera relevante con amplias estructuras de la administración centralizada, tanto estatal como municipal, requiriéndose en consecuencia, atendiendo a la relación

directa de ese crecimiento de la órbita de acción del Poder Ejecutivo, que los particulares o gobernados cuenten con la seguridad del respeto a sus derechos por medio de la impartición de Justicia Administrativa mediante un órgano autónomo e independiente de la autoridad que, con jurisdicción plena, juzgue los actos de ésta para que revistan los principios de legalidad y no afecten los intereses de la población en lo individual.

Por otra parte, la Ley de Justicia Administrativa establece el procedimiento contencioso-administrativo como vía de resolución de controversias. La palabra contencioso nos dá la idea de pleito, conflicto de intereses o controversia y el objetivo primordial de esta Ley es la solución de estos conflictos a través de ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa por un órgano del Estado que somete tanto a la administración pública como al administrado a su potestad decisoria, siendo su último objetivo el logro y fortalecimiento del orden jurídico administrativo y su preservación por las instituciones que emanan de esta Ley.

### 2.2.2 MARCO JURIDICO

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de México

tiene su fundamento tanto en la Constitución Política Local como en la General de la República.

El artículo 116 de nuestra Constitución Federal en su fracción IV establece que las Entidades Federativas tienen facultades para crear tribunales contencioso-administrativos.

A través de las Legislaturas Locales, los Estados pueden instituirlos y establecer las normas para su organización y funcionamiento.

Asimismo pueden dotarlos de plena autonomía, por lo que dichos organismos pueden estar desvinculados de la Administración activa.

Por su parte la Constitución Política del Estado de México sustenta, en su artículo 100, la Ley de Justicia Administrativa, dicha norma dispone: "Las Leyes del Estado podrán instituir tribunales 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 y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y las demás instituciones jurídicas necesarias para proveer el alcance de sus objetivos".

## 2.3 EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO

### 2.3.1 NATURALEZA JURIDICA

Hemos ya comentado que la jurisdicción contencioso-administrativa en el sistema Mexicano debe su contenido teórico, en gran medida, a las ideas desarrolladas por la doctrina y legislación Francesa, ideas que por demás han influido en los sistemas de Justicia Administrativa de otras Naciones. "La importancia del sistema de Justicia Administrativa Francesa y particularmente del Consejo de Estado es claramente perceptible si se toma en cuenta la decisiva participación de dicho Consejo en la creación y desarrollo del Derecho Administrativo a través de la Jurisprudencia: sin la jurisprudencia del Consejo de Estado - ha escrito Waline - no habría Derecho Administrativo en Francia. Su importancia resulta todavía mayor si se considera la destacada influencia de éste sistema en los Países del Civil Law y aún en los common Law".

Los diferentes grados de ejercicio de la potestad jurisdiccional que la Doctrina Francesa reconoce son:

- 1.- El contencioso de interpretación.
- 2.- El contencioso de represión.

3.- El contencioso de anulación.

4.- El contencioso de plena jurisdicción.

Para la mejor exposición de la naturaleza jurisdiccional del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, haremos una síntesis de cada uno de éstos.

**El contencioso de Interpretación.-** Presupone la existencia de un acto administrativo o reglamento que es necesario de ser interpretado por un Tribunal Administrativo, para la posible continuación de un juicio civil existente en un Tribunal Ordinario.

**El contencioso de Represión.-** Presupone una transgresión de disposiciones administrativas, por lo cual el Tribunal impone una sanción.

**El contencioso de Anulación.-** La potestad jurisdiccional del Tribunal se limita en su ejercicio a la declaración de la validez o nulidad de un acto administrativo ante el impugnado, "según reconozca o no su ilegalidad" como diría Alvarez Gedin.<sup>15</sup>

**El contencioso de plena jurisdicción.-** El ejercicio de la potestad jurisdiccional produce efectos jurídicos amplísimos sobre el acto impugnado, pues el Tribunal entra al

---

<sup>15</sup> Alvarez, Gedin. Teoría y práctica de lo contencioso-administrativo. Editorial Boch. Barcelona, España, 1960. p. 94.

estudio de los vicios o irregularidades que puedan invalidarlo, y puede tomar las providencias legales procedentes para preservar la esfera jurídica de los administrados, sometiendo a la administración pública a la fuerza legal de sus resoluciones. Además tiene facultades para condenar a la autoridad administrativa a que indemnice al particular cuando le cause daños y perjuicios.

La extensión de las facultades jurisdiccionales del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México están normativamente delineadas en la Ley de Justicia Administrativa y su naturaleza jurídica podemos encuadrarla en el grado de la plena jurisdicción. En efecto, el artículo 103 de este ordenamiento instituye en favor del Tribunal facultades que producen consecuencias jurídicas amplísimas sobre el acto impugnado. Esto se ve claramente al establecer dicho precepto: "Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitan formalismo alguno pero deberán contener: III.- Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de modificación del acto impugnado y en su caso la condena que se decrete".

En virtud de esta disposición, el Tribunal está en

posibilidad. no tan sólo de pronunciarse sobre la validez o nulidad del acto impugnado, sino de marcar los lineamientos sobre los cuales la autoridad responsable deberá emitir otro acto, y condenarla, si procede, a una prestación en favor del actor.

El artículo 105 del ordenamiento en cita reitera lo comentado en el párrafo anterior al disponer: "Las sentencias que declaren fundada la pretensión del actor dejarán sin efecto el acto nuevo y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad responsable, para salvaguardar el derecho afectado", aunque desde luego estas facultades no tendrían su razón de ser si el Tribunal no contara con los medios coercitivos necesarios para hacer valer sus resoluciones y someter por la vía de apremio a las autoridades administrativas responsables. La vía de apremio tiene por objeto mantener el orden en el Tribunal y hacer cumplir sus resoluciones.

Así, el artículo 44 establece: "El Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones o imponer el orden podrá, de acuerdo a la gravedad de la falta hacer uso de los siguientes medios de apremio o medidas disciplinarias:

I. Amonestacion;

II. Multa de una cantidad equivalente al monto de cinco



a sesenta días de salario mínimo vigente en la región del domicilio del particular:

III. Arresto hasta por treinta y seis horas;

IV. Auxilio de la fuerza pública;

V. Las demás que establece la Ley.

Por otra parte, cuando existe exceso o defecto en el cumplimiento del auto que decreta la suspensión provisional, el Tribunal, previa interposición del recurso de queja por el administrado, puede requerir a la autoridad para que rinda un informe justificado de la manera en que ha dado cumplimiento al auto de referencia, imponer multa por deficiencia en el informe, o decretar las medidas necesarias para su cumplimiento.

Tratándose de la ejecución de sentencias ejecutoriadas, el Tribunal puede requerir a las autoridades responsables para que rindan un informe sobre la manera en que hayan dado cumplimiento a la resolución definitiva, pudiendo amonestar, prevenir o multar en caso de renuencia a satisfacer sus puntos resolutivos.

En caso de que la autoridad no se someta voluntariamente a dicho cumplimiento el Magistrado puede solicitar al superior de la misma que la comine a hacerlo. La Sala Superior del Tribunal está facultada para decretar la

destitución del funcionario renuente siempre que este, no goce de fuero constitucional, en cuyo caso podrá formular exitativa ante la Legislatura Estatal para instruirle al responsable el procedimiento respectivo y se le aplique la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

### 2.3.2 INTEGRACION

Es supuesto necesario que todo órgano jurisdiccional cuente con los elementos humanos y técnicos indispensables para el óptimo desempeño de su función, con las instancias necesarias para garantizar el respeto de los derechos de las partes, y con la desconcentración territorial adecuada atendiendo a las necesidades de cada zona. Las normas reguladoras de la organización y el funcionamiento del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado se encamina a estos objetivos.

El título primero de la Ley de Justicia Administrativa establece el régimen del elemento técnico y humano, delimitando los atributos personales y profesionales que deben tener las personas que aspiren a formar parte del Tribunal, las instancias necesarias para ventilar los asuntos de manera bi-instancial, y la distribución territorial en Salas que cuentan con el personal técnico administrativo

indispensable.

El Tribunal Contencioso-Administrativo está integrado por una Sala Superior y cinco Salas Regionales. La Sala Superior está compuesta por tres Magistrados de entre los cuales se elige al Presidente del Tribunal.

Las Salas Regionales se integran por un Magistrado cada una. Los Magistrados están sujetos a un régimen especial de nombramiento: deben ser poseedores de las características necesarias que, por un lado, garanticen su calidad ciudadana, y por el otro demuestren su jurisprudencia en el desempeño de su cargo.

Para ser Magistrado se requiere: ser mexicano por nacimiento con ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos, con residencia en el territorio Estatal mínima de cinco años anteriores al día de su designación; edad mínima de treinta y cinco cumplidos y máxima de setenta; no padecer incapacidad física y mental que imposibilite el desempeño del cargo; tener notoria buena conducta y carente de antecedentes penales; ser Licenciado en Derecho con título legalmente registrado con cinco años de antigüedad al día de su designación, acreditando amplia capacidad profesional, y tener por lo menos tres años de práctica profesional en la Administración Pública.

Asimismo, deben ser propuestos por el Gobernador del Estado al Congreso Local, quien debe aprobar su nombramiento. Consideramos que el Gobernador debe tomar en cuenta para la selección de los hombres que han de ocupar el cargo de Magistrados, criterios de Instituciones Académicas y Asociaciones Profesionales al momento de proceder a estos nombramientos.

La idoneidad de los Magistrados es un imperativo moral y técnico, no sólo procesal, y estos deben de reunir un mínimo de condiciones en su persona. "Siempre será menos arriesgada la elección si exigen ciertas condiciones objetivas al candidato, que presupongan la idoneidad, como el profesorado universitario, pertenecer a carreras administrativas de prestigio, publicaciones científicas y profesionales ..."<sup>16</sup>

En cuanto al personal técnico y administrativo la Ley no les señala requisitos especiales a los candidatos y es atribución de la Sala Superior nombrarlos, aunque los Secretarios, Actuarios y Asesores Comisionados deben contar con los conocimientos técnicos en derecho que como auxiliares de la función jurisdiccional requieren, por lo cual la Ley les exige a los candidatos ser Licenciado en Derecho con

---

<sup>16</sup> González, Pérez José. Reforma Procesal Estudios en Memoria de Niceto Alcalá, Zamora y Castillo, UNAM, México, 1987, pág. 164.

título legalmente registrado.

El funcionamiento del Tribunal de manera unitaria y en pleno obedece a razones procesales, aunque implícitamente permite también el manejo interno administrativo del mismo. Por ejemplo la Sala Superior es la encargada de fijar y cambiar la adscripción de los Magistrados de las Salas Regionales. Nombra como ya dijimos a los funcionarios auxiliares y administrativos de todo el Tribunal, expide o modifica el Reglamento Interno del Tribunal y designa de entre sus miembros a los Magistrados visitantes para las Salas Regionales. También es importante mencionar que el encargado de administrar la partida que la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado de México designa al Tribunal, es el Presidente del mismo, quien tiene la obligación de informar anualmente del uso que se le dió.

El Reglamento Interno del Tribunal Contencioso Administrativo marca la distribución territorial que han de tener las Salas Regionales y su Residencia. Así la Primera Sala reside en el Municipio de Toluca, la Segunda en el Municipio de Naucalpan, y la Tercera en el Municipio de Tlalnepantla, la Cuarta en Ecatepec y la Quinta en Nezahualcóyotl. Esta distribución es suficiente pues atiende a los conflictivo de las zonas donde se asientan las Salas.

### 2.3.3 COMPETENCIA

La competencia puede ser definida como "La Potestad de un Organó Jurisdiccional para ejercerla en un caso concreto"<sup>17</sup>. El procedimiento contencioso administrativo que la Ley de Justicia Administrativa establece, norma este presupuesto procesal de acuerdo a la naturaleza jurídica de la materia administrativa aplicando los criterios necesarios tomados del derecho procesal.

El Tribunal está facultado para conocer, en primera instancia, a través de sus Salas Regionales, de los Juicios promovidos por los administrados contra actos de Autoridades Administrativas o Fiscales del Estado, Municipios u Organismos Descentralizados con funciones de autoridad, que en vía de orden, ejecución o posible ejecución dicten o realicen o traten de realizar dichas autoridades. Sólo pueden ser partes en el Proceso, el Administrado, la Administración Pública del Estado, representada en los organismos antes mencionados, y el tercero perjudicado (persona que podría resultar afectado en su interés por la resolución del Tribunal). Y el objeto sobre el que versará la función jurisdiccional del Tribunal será un acto administrativo. A

---

<sup>17</sup> De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México, 1979. p. 158.

este último respecto a la Ley no establece una clasificación especial, aunque dispone, en su artículo 77: Que el acto debe afectar los intereses del administrado, no debe haberse consumado de manera irreparable, no debe haberse consentido por el administrado expresa o tácitamente: o bien cuando los efectos del acto cesaron o dejó de existir el objeto material del mismo.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos es otro de los ámbitos competenciales del Tribunal Contencioso. La Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios en su artículo Tres confiere competencia al Tribunal para aplicar sus disposiciones. Aunque este tema por su amplitud sería motivo de la elaboración de otra tesis, cabe mencionar que este ordenamiento es avanzado en su género ya que permite sancionar a los funcionarios públicos por una mala actuación en su desempeño, asimismo, abre la vía para que el particular pueda reclamar el pago de una indemnización cuando esta actuación lo lesione.

También la Ley de Justicia Administrativa confiere competencia a las Salas Regionales para anular resoluciones negativas fictas en Materia Administrativa y Fiscal, cuyo presupuesto se da cuando las autoridades del ramo guardan

silencio a una petición del particular. El juicio que se promueve tiene por objeto que la autoridad dé respuesta a la petición en el plazo que la Ley especifica o en su defecto dentro del término de 60 días.

La Sala Superior funciona como un Organismo de segunda instancia que tiene competencia para resolver los recursos interpuestos contra las resoluciones de las Salas Regionales. Califica los impedimentos de los Magistrados del Tribunal y resuelve los conflictos de competencia suscitados entre las Salas. Es por demás redundante decir que por mandato Constitucional la Ley estableció la Sala Superior para mantener la posibilidad de que el Tribunal reconsidere las resoluciones que las Salas Regionales hayan emitido en perjuicio de los derechos de las partes.

Mención aparte merece la facultad que tiene la Sala Superior para establecer la jurisprudencia del Tribunal. Su importancia como método de interpretación de la Legislación Administrativa del Estado de México da sentido a este ámbito competencial, ya que del número de asuntos que sean sometidos a las resoluciones del Tribunal, y del procedimiento de formación de la jurisprudencia dependerá que esta interpretación se extienda a todos los ámbitos del derecho administrativo local.



La Jurisprudencia del Tribunal Contencioso Administrativo es la interpretación que éste hace de la Ley a través de las resoluciones definitivas que emite la Sala Superior y adquiere carácter obligatorio para ella y las demás Salas cuando lo resuelto se sustenta en tres ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por mayoría de votos.

La jurisprudencia del Tribunal puede ser suprimida cuando por mayoría de votos se pronuncia una resolución en contrario. Así también puede modificarse su sentido si la Sala Superior observa las mismas reglas establecidas por la Ley para su formación.

Otro procedimiento de creación de la jurisprudencia se da cuando las Salas del Tribunal sustentan tesis contradictorias, ante lo cual las mismas Salas o las partes que intervinieron en los asuntos tienen acción para denunciar esta contradicción ante la Sala Superior y ésta decide, si efectivamente existe, cual será el criterio que deberá adoptarse como jurisprudencia.

## 2.4 COMENTARIOS AL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO POR LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Si entendemos el procedimiento contencioso como un recurso jurisdiccional establecido en favor del administrado para impugnar los actos de la administración cuando lesionan su esfera jurídica, las pretensiones que haga valer en su demanda estarán encaminadas a obtener del Tribunal el reestablecimiento de su derecho, ya sea mediante la emisión de las medidas precautorias que lo preserven durante el juicio, o la sentencia definitiva que declare la validez o nulidad del acto, lo modifique u ordene a la autoridad que subsane las deficiencias que afecten su validez.

El administrado tiene la carga de fijar sus pretensiones en el escrito inicial de demanda y la Ley autoriza al Tribunal para que subsane las deficiencias en caso de que la demanda no comprenda todas las prestaciones que se derivan de los hechos expuestos en la misma, o cuando alguna autoridad deba ser parte en el proceso y por omisión no sea señalada por el actor. La facultad de subsanar las deficiencias de la demanda permite que la sentencia que el Tribunal dicte incluya todos los puntos sobre los cuales pueda existir una controversia entre el administrado y la administración

pública y que deban establecerse en la litis.

Al dictar sentencia el Tribunal debe basarse en la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, en el examen y valorización de las pruebas aportadas por las partes y en el análisis del acto impugnado a la luz de sus causas de invalidez, señalando los efectos que esta debiera producir sobre el acto impugnado y que afectan los elementos constitutivos del mismo, ya sea de manera parcial o total y por ende las consecuencias que en lo sucesivo pueda producir en la esfera jurídica del administrado.

En tales condiciones el Magistrado se encontrará con dos situaciones al momento de resolver la cuestión plantada: Cuando la causa de invalidez trae como consecuencia la declaración de nulidad del acto en su totalidad, como en el caso de violación de la Ley (Leyes prohibitivas o de Orden Publico), la resolución se dictará en el sentido de suprimir la eficacia del acto, destruyendo retroactivamente todas sus consecuencias jurídicas; cuando los vicios que el acto contiene son susceptibles de ser subsanadas (como en el caso de inobservancia de Leyes permisivas u omisión de formalidades que debe revestir y que no sean solemnes), en este caso la resolución se emitirá en el sentido de que se anule parcialmente el acto en sus aspectos viciados dictando

las providencias necesarias para que la autoridad subsane estos vicios o en su caso los términos dentro de los cuales éste debe ser modificado.

En otro orden de ideas, debe decirse que la audiencia de juicio se realizará dentro de los quince días hábiles a partir del auto en que se le da entrada a la demanda. El Tribunal debe resolver definitivamente en la misma audiencia o en un plazo no mayor de ocho días si las características del asunto lo requieren. Y tratándose de recursos, en los que se interponen contra acuerdos de trámite, la Sala Superior cuenta con un término de tres días para resolverlos. En materia de recursos de Revisión contra sentencias definitivas cuenta con un plazo de quince días para resolver.

En cuanto a la igualdad de las partes en el proceso, ya comentamos la situación del administrado y de la administración pública, aunque cabe agregar que esta igualdad puede ser afectada, en favor de la administración, únicamente en atención al interés público.

En materia probatoria, la administración pública y el administrado tienen un amplio margen para ofrecer las pruebas pertinentes con excepción de la confesional, las incoducentes y, las contrarias a la moral y al derecho.

Asimismo la Ley impone a la administración pública, la

obligación de proporcionar copias de documentos que pueden servir como prueba a alguna de las partes, y en caso de no hacerlo el Tribunal puede requerirla o bien usar la vía de apremio para lograr el cumplimiento de esta obligación.

La eficacia de las resoluciones del Tribunal encuentran plena garantía de cumplimiento al facultársele para dictar medidas cautelares como la suspensión provisional para preservar la materia del juicio y su régimen de garantías para indemnizar al demandado o al tercero perjudicado en caso de sufrir perjuicios.

Ahora bien, por lo que respecta a la iniciación del proceso la ley impone dos requisitos fundamentales de procedibilidad: Que el demandado no deduzca o esté deduciendo recurso diverso ante autoridad jurisdiccional diferente, respecto del acto y autoridades demandadas; y que el administrado presente su demanda dentro de los quince días hábiles siguientes a partir de la notificación del acto. El primer requisito se puede subsanar mediante el desistimiento del demandado al recurso pendiente y el segundo implica el consentimiento tácito del acto por lo que no es susceptible de subsanarse.

El proceso termina normalmente cuando se dicta sentencia en el asunto y termina anormalmente cuando el Tribunal dicta

resolución en materia de sobreseimiento o caducidad de la instancia, cuando el demandante se desista de la demanda, cuando la autoridad se allana a la misma o satisface extraprocesalmente las prestaciones del administrado y cuando por muerte del demandante se queda sin materia el juicio.

Resulta también pertinente comentar los aspectos relativos a la duración del proceso, los términos que establece, su iniciación y terminación, así como lo relativo a la instrucción, los recursos y la ejecución de sentencia.

La administración de justicia de manera ágil y expedita es uno de los objetivos de las legislaciones procesales del mundo. En México esto sigue siendo una utopía en varias ramas del derecho positivo, pues existen áreas como la penal en que la ventilación de un proceso puede durar años a pesar de que existe disposición constitucional que marca límites para su terminación.

El procedimiento contencioso establecido en la Ley de Justicia Administrativa busca atender esta necesidad, ya que tiene un carácter sumario que no descuida la complejidad del asunto, pero que marca términos breves para la realización de los actos procesales necesarios. Podemos ejemplificar lo dicho anteriormente citando algunos de estos actos y sus respectivos términos.

A partir de la presentación de la demanda y su consecuente notificación, la Administración cuenta con diez días hábiles para producir su contestación. En el auto en que se da entrada a la demanda se señala fecha para la audiencia de juicio que no debe exceder de los siguientes quince días hábiles. Las pruebas deben ser ofrecidas en los escritos de demanda y contestación y el Tribunal procederá a su desahogo en la misma audiencia de juicio, en la que deberá dictar sentencia con o sin la asistencia de las partes. Los términos que se marcan para la resolución de los incidentes, recursos y ejecución de sentencias son por demás breves. Además el procedimiento busca omitir formalidades inconducentes a los objetivos del mismo, pues por ejemplo no marca formulismo especial para la elaboración de la demanda.

La instrucción tiene por objeto la búsqueda de los medios probatorios y criterios para que el Magistrado funde su sentencia. Y en materia probatoria, como ya lo mencionamos, el administrado y la administración pública cuentan con un amplio margen para ofrecerlas y solicitar las diligencias o dictámenes pertinentes a sus intereses, las que sólo se ven restringidas cuando son inconducentes, contrarias a la moral y al derecho o tratándose de la confesional.

Se aplica supletoriamente en esta materia el Código de

Procedimientos Civiles del Estado de Mexico. Por su parte el Tribunal goza de amplio arbitrio para ordenar la realizaci3n de las diligencias necesarias que tengan relaci3n con los puntos controvertidos y que ayuden a la mejor decisi3n del asunto.

Para abundar m1s lo dicho sobre los recursos que la Ley de Justicia Administrativa establece, cabe decir que 3stos tienen por objeto que las partes tengan la posibilidad de impugnar las resoluciones de tr1mite o sentencias emitidas por las Salas Regionales del Tribunal y que deben ser substanciadas en el recurso de reclamaci3n o de revisi3n.

El recurso de reclamaci3n procede contra acuerdos de tr1mite dictados por el Presidente del Tribunal o los Magistrados de las Salas Regionales ante quienes se interpone, y son estos Magistrados quienes lo resuelven.

El recurso de revisi3n procede contra resoluciones de las Salas que decreten o nieguen sobreseimientos, que resuelvan el juicio y las que pongan fin al procedimiento y deber1 interponerse ante la Sala Superior.

Mediante el establecimiento de estos recursos el Tribunal tiene la posibilidad de reconsiderar sus resoluciones garantizando as1 la preservaci3n de los derechos de las partes.



Una sentencia firme pone fin al procedimiento aunque éste debe establecer las normas que hagan posible su cumplimiento. Dadas las características del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, sus resoluciones deben contar con un orden normativo que permita ejercer coerción sobre la autoridad responsable para que ésta las haga cumplir por la vía del apremio si fuese necesario. La Ley de Justicia Administrativa contempla la vía del apremio no sólo para las sentencias ejecutoriadas sino también para la resolución que concede la suspensión provisional del acto impugnando en el supuesto de que la autoridad responsable incurra en exceso o defecto en la ejecución de dicha resolución.

Los medios coercitivos de que puede valerse el Tribunal para hacer cumplir sus sentencias son diversos, por ejemplo el administrado puede acudir al recurso de queja cuando la autoridad no se ajusta, en su cumplimiento, a los lineamientos que le marcó el auto que concede la suspensión provisional del acto impugnado o la sentencia definitiva emitida por el Tribunal, o cuando simplemente se niega a obedecerla. Estos medios ya fueron comentados en el apartado correspondiente del presente capítulo.

Por último, consideramos pertinente mencionar que la

creación de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, sus instituciones y procedimientos que establece, son consecuencia de las ideas más avanzadas que en materia de justicia administrativa existen actualmente en el mundo, ideas recogidas por catedráticos de instituciones educativas del Estado, asociaciones profesionales, técnicos en derecho administrativo del poder ejecutivo y la actividad legislativa del Congreso Local.

Esta Ley de Justicia Administrativa, podemos afirmar, constituye la vanguardia en lo que a justicia administrativa Mexicana se refiere, aunque pensamos que su normatividad se irá perfeccionando en la medida en que se enriquezca su aplicación práctica, en bien de la sociedad en su conjunto.

### CAPITULO III

III.

3. EL ASESOR COMISIONADO, INSTITUCION MEXIQUENSE AUXILIAR EN LA TUTELA DE LA ESPERA JURIDICA DE LOS ADMINISTRADOS.

3.1 SITUACION ACTUAL DE ESTA INSTITUCION, LA NECESIDAD DE PERFECCIONARLA.

3.1.1 NATURALEZA JURIDICA.

3.1.2 REGIMEN JURIDICO.

3.2 FUNCION JURIDICA.

3.3 FUNCION SOCIAL.

3.4 ANALOGIA CON LA DEFENSORIA DE OFICIO.

### 3. EL ASESOR COMISIONADO, INSTITUCION MEXIQUENSE AUXILIAR EN LA TUTELA DE LA ESFERA JURIDICA DE LOS ADMINISTRADOS

#### 3.1 SITUACION ACTUAL DE ESTA INSTITUCION, LA NECESIDAD DE PERFECCIONARLA

Las desigualdades no han podido ser desterradas del ámbito social. En la administración de justicia está desigualdad se manifiesta en la lacerante realidad de que por falta de recursos económicos muchos no puedan tener la seguridad de acceder a la tutela jurisdiccional de sus derechos, en contraste con un sector social que por ser económicamente favorecido cuenta con este privilegio.

Al respecto podemos comentar siguiendo las palabras del Maestro Héctor Fix Zamudio "afecta no sólo a los que se han calificado como pobres, es decir, a los que se encuentran en una situación de desamparo económico, sino también respecto de los justiciables que perciben ingresos medios, pero insuficientes para acudir a la vía judicial"<sup>18</sup>.

La mayoría de las legislaciones reconocen al ciudadano el derecho a la jurisdicción, "Tal derecho consiste en poder

---

<sup>18</sup> Fix, Zamudio Héctor. Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México. Porrúa. México, 1985. p. 166.

acudir a un órgano del poder judicial para que resuelva la pretensión jurídica que ante él lleva un justiciable a efectos de que administre justicia<sup>19</sup>.

En nuestro país este derecho constituye una garantía consagrada por el artículo 17 Constitucional, que establece que la prestación jurisdiccional proporcionada por el Estado debe ser gratuita, sin embargo, esta condición no resuelve desde el punto de vista material el problema del posible acceso mayoritario a la misma; situación a la que Jesús González Pérez llama remedio simplista "El remedio más simplista no es otro que el de la justicia gratuita, tan en boga en otras épocas, que llegó a consagrarse en alguna Constitución. Hoy ha vuelto a tener actualidad y se ha llegado a propugnar no sólo la eliminación de los gastos frente al Estado (impuestos y tasas judiciales), sino frente a peritos y abogados<sup>20</sup>".

Actualmente los esfuerzos estatales para combatir el desigual acceso a la jurisdicción han sido encaminados hacia la creación de instituciones que brindan asesoría jurídica gratuita a los ciudadanos que la requieran y en especial a

---

<sup>19</sup> Bidart, Campos German J. Teoría General de los Derechos Humanos. UNAM. México, 1989. p. 38.

<sup>20</sup> González, Pérez Jesús. Reforma Procesal. UNAM. México, 1987. p. 218.

los poseedores de escasos recursos económicos, instituciones que son subvencionadas por el erario estatal.

El combate a la desigualdad en la administración de justicia incluso, ha llegado al proceso mismo ya que algunas legislaciones han dotado al juzgador de amplios poderes para suplir las deficiencias de la demanda o queja al momento de dictar sentencia y aunque esta medida no está encaminada en modo alguno a reemplazar la figura del asesor jurídico, si lo está a nivelar la situación procesal de las partes.

Las providencias anteriormente mencionadas, aunadas a los esfuerzos de asociaciones profesionales de abogados (Barras, Colegios, Federaciones) y de los medios de comunicación (programas de orientación), tratan de coadyuvar en la solución de este problema de la administración de justicia.

A este respecto los esfuerzos que tanto en el exterior como en nuestro país se han materializado, son ejemplos de voluntad por parte del Estado y muchas veces cooperación del sector comunitario. A continuación mencionamos algunos.

En 1964 se crearon en Estados Unidos las oficinas legales del barrio que proporcionan asesoría legal gratuita a personas de escasos recursos a través de abogados de tiempo completo, cuya remuneración proviene del erario federal y

local. En 1974 se buscó armonizar la ayuda económica federal a través de la creación de un organismo descentralizado llamado "Legal Services Corporation", que entre un período comprendido entre octubre de 1976 a septiembre de 1977 suministró a estas organizaciones ciento veinte millones de dólares. hecho que evidencia la importancia que para este país representan estos servicios sociales.

En Inglaterra existe una institución de "Solicitors", abogados pertenecientes a la Legal Society que imparte asesoría legal subvencionada por el Estado a los ciudadanos en proporción a sus ingresos, llegando a constituir una institución de seguridad social. Este sistema ha sido imitado por países pertenecientes a la Commonwealth, Nueva Zelanda e Israel.

En México, existe además de la Constitucional Defensoria de Oficio en materia penal un número amplio de instituciones como las Procuradurías de la Defensa del Trabajo, la Agraria, la Federal del Consumidor, la Social del Distrito Federal, que asesoran y defienden los intereses de trabajadores, campesinos, consumidores y gobernados respectivamente. A nivel Delegacional o Municipal podemos también mencionar los servicios de asistencia legal gratuita que coordina la Dirección General de Servicios Legales del Departamento del

Distrito Federal, impartidos en las distintas Delegaciones que conforman esta Entidad en materia Civil, Penal, Familiar, Administrativa y Penitenciaria. O el que imparte el H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, México, por conducto de su Departamento de Asesoría gratuita Municipal.

Una vez comentado lo anterior a manera de marco general y con el objeto de entrar en materia comenzaremos por afirmar que es evidente la relación que existe entre la necesaria intervención del asesor jurídico dentro de un procedimiento jurisdiccional (Supra número 1.4) y la posibilidad del justiciable de retribuir sus servicios pecuniariamente para tener acceso a la justicia. La falta de recursos económicos para solventar los gastos de un indispensable patrocinio profesional constituye un obstáculo a cuya superación se han avocado los Legisladores del Estado de México. La sensibilidad política de la administración local y de los representantes populares permitió la creación de una institución denominada Asesor Comisionado cuyo objeto principal sería remover dicho obstáculo en la administración de justicia en el ámbito contencioso-administrativo.

Dentro del desarrollo del proceso legislativo que culminó con la promulgación en 1986 de la Ley de Justicia Administrativa, el Ejecutivo local externo en su respectiva



iniciativa la intención de ampliar la tutela jurisdiccional a todos los ámbitos y niveles de la acción administrativa estatal y que los administrados incluyendo a los que por su condición económica no pueden pagar los honorarios de un abogado privado tuvieran acceso a esta vía contenciosa.

Lo anteriormente afirmado se corrobora con la lectura del siguiente párrafo extraído de la exposición de motivos del ordenamiento en cita "por otra parte, en el contexto del proyecto de ley, se contienen disposiciones relativas a la suplencia de la deficiencia de la queja en favor de los gobernados y el establecimiento de la institución del Asesor Comisionado como un órgano que proporcionará una adecuada asesoría jurídica gratuita en favor el reclamante, en sus contiendas con la administración pública, para que de esa forma la justicia administrativa sea accesible a todos los sectores de la población, principalmente a las clases económicamente más desprotegidas".

Como vemos, el Asesor Comisionado es considerado desde su concepción legislativa como una solución institucional al problema del acceso a la justicia administrativa, consideración por demás loable y llena de sentido social.

En consecuencia creemos que es importante la problemática que determina el establecimiento de una

institución cuyo objeto será darle solución, como es igualmente importante que el legislador o la autoridad facultada para reglamentarla, la dote de una estructura jurídica interna que le permitirá conseguir sus fines de manera organizada.

Consideramos que el régimen actual del Asesor Comisionado adolece a este respecto de vacíos e imprecisiones que deseamos evidenciar para proponer las providencias jurídicas que contribuirán al perfeccionamiento de la institución y que redundarían en el terreno de lo práctico en un beneficio para el administrado destinatario de su labor.

### 3.1.1. NATURALEZA JURIDICA

La naturaleza jurídica de las instituciones encargadas de dar asistencia legal gratuita depende de la estructura organizativa estatal donde están encuadradas.

Algunas funcionan como dependencias centralizadas de la administración, tal es el caso de la Defensoría de Oficio en materia penal dependiente de la Secretaría de Gobierno en el Estado de México.

Otras funcionan como dependencias pertenecientes a órganos desconcentrados en el caso de las Defensorías de Oficio pertenecientes a las Delegaciones Políticas del

Departamento del Distrito Federal.

En otro supuesto funcionan como organismos descentralizados de la administración regulados por una ley específica concretamente nos referimos a la Procuraduría Federal del Consumidor.

La administración pública cuenta con los recursos materiales necesarios para instrumentar los servicios de asesoría jurídica gratuita. La importancia que estos servicios revisten dentro del proceso contencioso administrativo podría motivar la creación de una procuraduría a nivel local. Sin embargo consideramos que una institución que brinde asistencia legal a los administrados debe estar completamente desvinculada de la administración activa.

Sería contradictorio que un organismo de la administración patrocinará intereses contrarios a esta, a pesar del contenido social que tiene la asistencia legal gratuita. La institución que proporcione este servicio dentro del proceso contencioso administrativo debe tener una naturaleza jurídica que le permita ejercer su función con independencia y autonomía respecto de la administración.

El legislador doto de esta independencia al Asesor Comisionado, el encuadrarlo dentro de la estructura orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo, instituyéndolo como

un órgano auxiliar del mismo: el párrafo que transcribimos a continuación pertenece a los textos presentados por la comisión respectiva a la XLIX Legislatura local "Se establece la institución del Asesor Comisionado o defensor del pueblo como un órgano auxiliar del Tribunal y de la propia administración de justicia que proporcionará a los particulares servicio gratuito de orientación y defensa de sus intereses jurídicos".

Es necesario investigar que implicaciones tiene para la institución su calidad de órgano auxiliar del Tribunal y si el régimen jurídico que actualmente la regula responde a este carácter.

### 3.1.2 REGIMEN JURIDICO

El Tribunal Contencioso Administrativo no puede ejercer la función jurisdiccional y erigirse en asesor jurídico del administrado al mismo tiempo, pues se desvirtuaría la naturaleza de ambas actividades.

Función jurisdiccional y asesoría jurídica son actividades distintas que son efectuadas por entes distintos: al asesor legal corresponde aportar elementos jurídicos dentro del proceso para que el juzgador imparta justicia en favor de su representado, al juzgador por su parte concierne

el valorar estos elementos para dar contenido a su resolución y dictarla de manera imparcial, ambas están encaminadas a un mismo fin, la realización de la justicia.

Esta diferencia motiva que el servicio de asistencia legal gratuita prestado por un órgano auxiliar del Tribunal Contencioso Administrativo tenga, dentro de la estructura del mismo, un carácter secundario y complementario. Aunque este servicio, como todos los que el Estado asume, debe ser debidamente prestado, mediante la organización de la institución encargada de llevarlo a cabo.

El régimen jurídico que actualmente regula la prestación de este servicio dentro de la jurisdicción contencioso administrativa del Estado de México denota que este ha sido establecido en favor de los administrados, es decir fue creado por el legislador, sin embargo, este régimen también evidencia que el órgano auxiliar encargado de proporcionarlo no ha sido organizado, es decir no cuenta con una estructura jurídica mínima propia de su actividad, situación que constituye un vacío que no debe padecer una institución que realiza una función tan importante para la administración de justicia.

Fundamos esta aseveración en el análisis que haremos a continuación del régimen que regula actualmente dicho

servicio que corresponde realizar al asesor comisionado.

El servicio de asistencia jurídica gratuita fue establecido en favor de los administrados, en especial para los de escasos recursos económicos, por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México en su artículo 38 (sintentizado en el artículo 35 del Reglamento Interior del Tribunal) y consiste no sólo en brindar asesoría dentro del proceso contencioso administrativo sino también en resolver consultas en materia administrativa o fiscal.

Artículo 38 "Corresponde a los Asesores Comisionados desempeñar gratuitamente las siguientes funciones:

I. Auxiliar a los particulares en la formulación de las demandas y otras promociones que se presenten al Tribunal.

II. Asesorar a los particulares, en especial a las clases menos favorecidas, económica y culturalmente en la tramitación de los juicios y recursos ante el Tribunal.

III. Resolver las consultas que formulen los particulares en materia administrativa o fiscal.

IV. Las demás que señalen las disposiciones legales.

Este servicio es proporcionado por el Asesor Comisionado cuyo elemento humano forma parte del personal de confianza del Tribunal y esta sometido a un régimen específico de ingreso, incompatibilidades y salida del servicio.

A este respecto el artículo 14 de la Ley de Justicia Administrativa señala como se compone el personal técnico administrativo del tribunal. "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo contará con:

- I. Un Secretario General de Acuerdos;
- II. Un Jefe de Unidad de Documentación y Difusión;
- III. Un Jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo;
- IV. Los Secretarios de las Salas Regionales;
- V. Los Actuarios;
- VI. Los Asesores Comisionados;
- VII. El personal técnico y administrativo necesario para su funcionamiento.

El régimen de ingreso al servicio está enunciado por el artículo 15 del ordenamiento en cita que establece los siguientes requisitos "Para ser Secretario, Actuario o Asesor Comisionado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se requiere:

- I. Ser mexicano, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. No tener menos de veintiun años ni más de setenta, el día de su designación;
- III. No padecer incapacidad física o mental que imposibilite el desempeño del cargo;

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

IV. Ser Licenciado en Derecho, con título profesional legalmente registrado.

V. Ser de notoria buena conducta.

VI. No haber sido condenado en sentencia ejecutoriada por el delito intencional.

Las incompatibilidades del elemento humano con el servicio se encuentran establecidas por el artículo 16 de la citada ley "Los Magistrados, Secretarios, Actuarios y Asesores Comisionados, estarán impedidos para desempeñar cualquier otro empleo dependiente de la Federación, Estado, Municipios, Organismos Auxiliares, o bien otra Entidad Federativa o de algún particular, excepto los de carácter docente, también estarán impedidos para ejercer la profesión de abogado, salvo en causa propia".

La salida del servicio esta regulada por el artículo 17 aunque cabe aclarar que es facultad discrecional de la Sala Superior del Tribunal, remover libremente al personal de confianza "Los Magistrados, Secretarios, Actuarios y Asesores Comisionados que hayan cumplido setenta años de edad o padezcan incapacidad física o mental, para el desempeño de su cargo, no podrán continuar prestando sus servicios en el Tribunal.



Por otra parte el elemento humano que forma parte de los Asesores Comisionados esta sometido a un régimen de responsabilidades común a todos los servidores públicos que busca proteger a los gobernados contra un mal desempeño de los mismos, coaccionando al servidor a que se conduzca con honradez y lealtad a la institución y al ciudadano.

Al respecto el artículo primero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México señala "Esta ley establece los principios y bases para prevenir que los servidores públicos realicen las funciones de los órganos del Estado, de los Municipios y del Sector Auxiliar, con legalidad, lealtad, honradez en el manejo y aplicación de fondos públicos, locales o federales, con imparcialidad, economía y eficiencia.

El ordenamiento en cita establece obligaciones que deben ser observadas por todos los servidores públicos y cuya transgresión puede ser denunciada por cualquier ciudadano en pleno goce de sus derechos dando paso a la iniciación de un procedimiento jurisdiccional. Podemos mencionar entre estas obligaciones: El realizar con la intensidad, cuidado y esmero apropiados a las actividades de las funciones que tengan encomendadas; observar buena conducta y tratar con respeto, diligencia e imparcialidad, a las personas que acudan a su

oficina; ejecutar con lealtad y esmero las disposiciones dictadas por los superiores jerárquicos que correspondan a su empleo, cargo o comisión; las demás que impongan las leyes o reglamentos; (artículo 12 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

En este punto cabe comentar que los servidores públicos deben conducirse de acuerdo a estas normas de aplicación general aunque también debe observar disposiciones establecidas por los Reglamentos Interiores de los órganos públicos que le son propias a su actividad y cuya transgresión no siempre tiene que desembocar en un procedimiento jurisdiccional sino en la imposición de una sanción administrativa por parte del superior jerárquico del servidor. En este sentido encontramos un absoluto vacío en el regimen del Asesor Comisionado, por lo que propugnamos se regule este aspecto en beneficio del administrado, pues estas normas permiten al órgano auxiliar un manejo interno de las fallas humanas, a través de una actividad disciplinaria del elemento humano.

En otro orden de ideas comentaremos que el elemento humano que conforma al Asesor Comisionado esta sometido a una cierta relación de tipo jerárquico (y digo cierta porque esta no conlleva todos los elementos básicos que requiere esta

relación (infra número 4.1) respecto de la Sala Superior del Tribunal ya que este órgano está encargado de acordar lo procedente al nombramiento, adscripción y remoción del elemento humano.

Estas facultades están señaladas por el artículo 23 de la Ley de Justicia Administrativa "Son atribuciones de la Sala Superior:

V. Nombrar a los Secretarios de Acuerdos, Actuarios, Asesores Comisionados y demás personal administrativo adscritos a las Salas Regionales; concederles licencia y acordar lo que proceda respecto de su remoción".

También la Sala Superior califica y resuelve las renunciaciones al servicio como lo dispone el artículo 33 del Reglamento Interior del Tribunal: "La renuncia de los servidores públicos del Tribunal, se presentará ante la autoridad facultada legalmente para hacer su nombramiento, la que calificará y resolverá lo procedente".

Por otra parte el Presidente del Tribunal tiene algunas atribuciones respecto del personal de confianza del Tribunal incluyendo los Asesores Comisionados como son, conceder licencias con o sin goce de sueldo (Art. 30 del Reglamento Interior), señalar a la persona que cubra las faltas temporales del personal de confianza (art. 31 del reglamento

interior), e imponer las sanciones administrativas que proceden a los secretarios y empleados de las salas (aunque ya aclaramos que la ley ni el reglamento señalan en que consisten estas sanciones por lo que consideramos que estas se dejan al arbitrio de este funcionario) según la fracción novena del artículo 26 de la Ley de Justicia Administrativa.

Como vemos las disposiciones citadas regulan aspectos laborales entre el Tribunal y su personal de confianza pero estas no representan en modo alguno normas tendientes a organizar y dar estructura a la actividad del asesor comisionado, quien actualmente es considerado como un miembro más del personal del Tribunal, manejándose en su actividad más como un profesionista independiente que como servidor público que forma parte de un órgano auxiliar independiente debidamente organizado.

Es facultad de la Sala Superior el expedir o modificar el Reglamento Interior del Tribunal Contencioso Administrativo como lo dispone el artículo 23 de la Ley de Justicia Administrativa "Son atribuciones de la Sala Superior:

X. Expedir o modificar el Reglamento Interior del Tribunal, así como las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento.

Ante la ausencia de normas que organicen el servicio que presta el Asesor Comisionado al administrado, proponemos que la Sala Superior del Tribunal tenga a bien dictar disposiciones encaminadas a este objeto y destine un capítulo del Reglamento Interior a establecerlas bajo los lineamientos que más adelante señalaremos.

### 3.2 FUNCION JURIDICA

El Asesor Comisionado tiene una importante función jurídica dentro de la administración de justicia en el ámbito contencioso administrativo. Es consultor del administrado en materia administrativa o fiscal y representante del mismo en el proceso contencioso administrativo.

Su condición de jurisconsulto en materia administrativa o fiscal, le da aptitud a este servidor público para resolver las consultas que los administrados le formulen en estas áreas brindándoles una útil orientación.

Cuando el administrado le participa su problema el Asesor analiza los antecedentes y agravios que originan en la esfera jurídica del administrado los actos de la administración local, estatal o municipal.

Una vez solicitados sus servicios, estructura la demanda relacionando los hechos y las disposiciones legales aplicables, observando las normas relativas a la competencia.

También debe promover los medios de prueba tendientes a evidenciar como ciertos sus argumentos y afirmaciones. Conoce y cita la jurisprudencia del Tribunal aplicable.

Elabora las promociones de trámite atendiendo a los términos y formalidades procesales, e impugna en lo

procedente los medios de prueba de la contraparte.

El Asesor Comisionado formula alegatos a favor de su representado en la audiencia final de juicio, y promueve los recursos establecidos para impugnar las resoluciones definitivas o de trámite emitidas por el Tribunal, que violen los derechos procesales o intereses legítimos de su representado.

Asimismo, en caso de que la sentencia emitida benefice al administrado, debe promover los recursos encaminados al cumplimiento correcto de la misma por la autoridad responsable.

El servicio que proporciona el asesor comisionado tiene importantes implicaciones para la preservación de la esfera jurídica del administrado que lo solicita.

### 3.3 FUNCION SOCIAL

Los beneficios que el Asesor Comisionado trae a la sociedad del Estado de México son evidentes. toda vez que mediante la realización de su actividad se derrumba día a día el muro que impedía a los ciudadanos de escasos recursos económicos el acceso a la justicia en el ámbito contencioso administrativo.

Todos nosotros como gobernados alguna vez hemos sido objeto de una mala actuación de nuestras autoridades administrativas, pues en dichas ocasiones estas emiten sus actos y resoluciones sin la debida fundamentación y motivación, y en otras tantas utilizan facultades discrecionales con un fin distinto al que tienen consagrado, pero ante estas circunstancias es plausible que dentro de nuestro orden jurídico contemos con medios de defensa para combatir la injusticia de la autoridad administrativa, sin embargo es triste que los concudadanos de escasos recursos económicos carezcan de esta posibilidad puesto que no pueden pagar un abogado. En el Estado de México esta realidad ha sido superada por la sociedad civil al menos en el ámbito contencioso-administrativo con la creación del servicio de asesoría jurídica que presta el Asesor Comisionado.



Aspiramos a una sociedad justa, con oportunidades para todos, lo que significa que la desigualdad debe ser ante todo superada, y los derechos de sus miembros respetados. El Asesor Comisionado tiende un puente a lo largo del abismo jurídico de la injusticia, mediante su labor de consulta y asistencia jurídica gratuita prestando un importante servicio a la comunidad del Estado de México y a la misma impartición de Justicia.

### 3.4 ANALOGIA CON LA DEFENSORIA DE OFICIO

Las procuradurías, defensorías de oficio y asesorías encargadas de brindar asistencia legal gratuita a los ciudadanos en los distintos ámbitos jurídicos, son instituciones de orden público cuya analogía consiste en la necesidad que tienen de realizar su actividad de una manera organizada, mediante la creación de un conjunto de normas de carácter interno que regulan su funcionamiento.

Este conjunto de normas organizadas pueden ser emitidas en forma de leyes o reglamentos por la autoridad competente y en todo caso su formulación debe atender a los requerimientos, características y fines de las mencionadas instituciones.

Al respecto el Maestro Miguel Acosta Romero nos define lo siguiente: "Organizar significa ordenar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin, u obtener un objetivo".<sup>21</sup>

Para ampliar lo anterior diremos que organizar quiere decir, dotar a una institución de estructura jurídica por

---

<sup>21</sup> Acosta, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1988, p. 113.

medio de la jerarquización, es decir a través de la agrupación de las actividades que requiere realizar por grado de importancia o rango. Para coordinarlas es necesario el establecimiento de un centro de mando cuyo titular ejercera una serie de facultades subordinadoras del personal que permitirán el funcionamiento adecuado de la institución.

Trátase de una procuraduría federal o de una dependencia para la asistencia legal a nivel municipal, la actividad organizada dotará a estas instituciones de unidad para la consecución de sus fines.

La agrupación de las actividades de estas instituciones se traduce en la acción de disponerlas en forma de atribuciones o competencia, la diferencia de grado o importancia determina la estructura de dichos organismos.

A la cabeza de estas actividades se encuentran las relacionadas con la dirección o mando y hacia abajo las concernientes a las tareas de ejecución técnico administrativas, su contenido y amplitud deben atender a las necesidades que el servicio requiere.

En el siguiente capítulo explicaremos lo relativo a la estructura organizativa que proponemos para el Asesor Comisionado y los motivos en que la fundamos.

## CAPITULO IV

### 4. PROPUESTAS PARA LA MEJOR REGULACION JURIDICA DE LA ACTIVIDAD DEL ASESOR COMISIONADO.

#### 4.1 REGIMEN DE DERECHOS Y DEBERES DERIVADOS DE SU EJERCICIO.

#### 4.2 NORMAS DE ORGANIZACION PARA SU EVALUACION Y CONTROL.

#### 4.3 MEDIDAS DISCIPLINARIAS ESPECIFICAS POR UN DEFICIENTE DESEMPEÑO.

#### 4.4 NORMAS QUE SEÑALEN LAS CIRCUNSTANCIAS QUE PUEDEN AFECTAR EL CORRECTO DESENVOLVIMIENTO DE SU ACTIVIDAD.

##### 4.4.1 IMPEDIMENTOS

##### 4.4.2 EXCUSAS

#### 4.5 CAUSAS DE RESPONSABILIDAD ESTABLECIDAS ATENDIENDO A LAS CARACTERISTICAS PROPIAS DE SU FUNCION.

#### 4. PROPUESTA PARA LA MEJOR REGULACION JURIDICA DE LA ACTIVIDAD DEL ASESOR COMISIONADO

Como institución, el Asesor Comisionado tiene un compromiso que cumplir frente a la sociedad, al administrado y al órgano del Estado del que forma parte. Este compromiso consiste en la tarea de conseguir sus fines, señalados por el artículo 38 de la Ley de Justicia Administrativa (supra punto 3.1.2) de manera eficiente para lo que requiere como todo organismo social de una estructura jurídica organizativa de la cual actualmente carece, y sin la que se encuentra expuesto a realizar su actividad de manera deficiente y hasta inoperante.

El derecho administrativo contemporáneo reconoce que todo órgano de Estado debe ser organizado jurídicamente de acuerdo a su actividad y los fines que persiga, y los servidores públicos que laboren dentro de este deben someterse al orden jurídico que lo regule.

El orden jurídico que regule la actividad interna de un órgano del Estado, llámese ley o reglamento, debe contemplar a éste como una unidad que requiere de una estructura jurídica mínima para funcionar y realizar su finalidad.

El Asesor Comisionado, como órgano auxiliar del Tribunal

Contencioso Administrativo del Estado de México realiza una función diversa a la de la institución de la que forma parte, aunque relacionada, como es la asistencia jurídica gratuita a los administrados dentro del procedimiento contencioso administrativo, por lo que su naturaleza jurídica, su actividad y finalidad diversas, así como su importante función jurídico-social para el administrado y la comunidad, nos motivo a estudiar dicha institución y proponer se le dote de una estructura jurídica que le proporcione una organización acorde a su importancia.

Para este efecto hemos contemplado una serie de acciones reglamentarias de la Sala Superior del Tribunal que deben consistir en:

a) El establecimiento de una relación jerárquica entre los Asesores Comisionados y un funcionario superior responsable del funcionamiento de dicho órgano, mediante el establecimiento de un régimen de derechos y deberes que esta acción conlleva.

b) El establecimiento de normas para la evaluación y control del Cuerpo de Asesores Comisionados que permitan al funcionario responsable de dicho órgano tomar las providencias legales necesarias para el eficiente funcionamiento del mismo.

c) El establecimiento de medidas disciplinarias específicas o sanciones que puedan ser impuestas por el funcionario superior a algún miembro del Cuerpo de Asesores Comisionados que incurra en alguna falta con ocasión del ejercicio de su cargo.

d) El establecimiento expreso de las causales o circunstancias en que pueden incurrir los miembros del Cuerpo de Asesores Comisionados o su superior, que motivan responsabilidad de dichos servidores y cuyo contenido se derive de las características del desempeño de su función.

En el desarrollo del presente capítulo explicaremos el contenido y finalidad de las acciones arriba mencionadas.

#### 4.1 REGIMEN DE DERECHOS Y DEBERES DERIVADOS DE SU EJERCICIO.

El maestro Miguel Acosta Romero, define a la relación jerárquica en los siguientes términos: "La mayoría de los autores coinciden en la relación jerárquica al afirmar que implica una serie de derechos y deberes entre los funcionarios que se expresan con el nombre de "poderes" entre el superior y el inferior, aún cuando en nuestra opinión es una relación bilateral que entraña derechos y deberes correlativos, entre las personas que desempeñan, como titulares, los cargos públicos, ya sean funcionarios o empleados".<sup>22</sup>

La relación jerárquica supone la instauración en favor de un funcionario titular de alguna dependencia del Estado, de facultades o poderes necesarios para subordinar la actividad de los servidores a su mando, su ejercicio debe estar fundado y limitado por el orden jurídico.

El establecimiento de dicha relación tiene por objeto dar unidad a la actividad del Estado en general lo mismo que al funcionamiento de sus dependencias y unidades auxiliares.

La relación jerárquica conlleva el nacimiento de un

---

<sup>22</sup> Acosta, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México. 1988. p. 117-188.



régimen de derechos y deberes correlativos entre el superior y el inferior, cada facultad jerárquica esta relacionada con una serie de obligaciones a cargo de los subordinados, quiénes son responsables de su observancia, y corresponde al orden jurídico enunciar el contenido de este régimen.

La institución objeto de nuestra tesis requiere de ciertas condiciones para realizar sus fines como:

a) Que el orden jurídico le garantice una organización interna, que como órgano auxiliar del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México le corresponde.

b) Que esta organización se establezca para dar eficiencia al aprovechamiento de los recursos humanos y materiales de dicho órgano.

c) Que esta eficiencia se logre a través de la instauración de un régimen de derechos y deberes correlativos o relación jerárquica para el Cuerpo de Asesores Comisionados y un funcionario superior responsable del funcionamiento de este órgano auxiliar.

Fundados en las aseveraciones anteriores, creemos necesario proponer: la creación, dentro de la estructura del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, de una función o cargo denominado Jefe de Asesores Comisionados cuyo titular deberá estar encargado de coordinar la actividad

del Cuerpo de Asesores Comisionados, y será responsable del buen funcionamiento de este órgano auxiliar. A lo largo del presente capítulo definiremos mediante las consideraciones que exponemos, el contenido del régimen que deberá regular esta acción.

#### 4.2 NORMAS DE ORGANIZACION PARA SU EVALUACION Y CONTROL

El Jefe de Asesores Comisionados debe estar dotado de las siguientes facultades jerárquicas para la eficaz realización de su cometido:

La facultad de decisión consiste en la aptitud conferida por la norma para determinar el sentido de las resoluciones que el funcionario debe tomar en el ejercicio de sus atribuciones. El maestro Acosta Romero nos señala al respecto: "Es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la administración pública. Decidir, es ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo, o negativo, o de abstención."<sup>23</sup>

La facultad de mando cuyo ejercicio consiste en dar instrucciones a los subordinados para que realicen actos relacionados con sus atribuciones, y conlleva la obligación correlativa de éstos de obedecerlas.

Las atribuciones relacionadas con las anteriores facultades en favor del Jefe de Asesores Comisionados regulan los siguientes aspectos de su función:

- a) Definirá la manera de distribución de los asuntos y

---

<sup>23</sup> Acosta, Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1988, p. 199.

de la atención de las consultas que formule el administrado entre los asesores comisionados, por lo que estos deberán atender los asuntos en la forma en que se les asigne.

b) Unificará los criterios de trabajo del Cuerpo de Asesores Comisionados, en consecuencia éstos deberán exponer sus puntos de vista relacionados ante una junta que convocará mensualmente el Jefe de Asesores.

c) Resolverá las consultas que puedan o deban formularle los asesores comisionados en los asuntos relacionados con su función.

d) Considerará la existencia de alguna causa de improcedencia en la demanda para decidir sobre la negación de la asesoría por esta circunstancia, en consecuencia los asesores comisionados deberán hacer de su conocimiento estas causas.

Existen atribuciones relacionadas que están vinculadas con otras facultades jerárquicas. Estas últimas se refieren al ejercicio de un poder de revisión y otro de vigilancia de la actividad de los subordinados.

La facultad de revisión se traduce en la posibilidad del funcionario superior de examinar el trabajo de los subordinados y evaluar su desempeño.

Estas facultades son imprescindibles para conducir a

todo grupo de servidores públicos para que ejerzan su función dentro de los lineamientos que señalen las leyes que regulan su actividad.

Para esto las normas que regulen este aspecto deben referirse a las siguientes proposiciones:

a) Establecer un sistema para recopilar, conservar y manejar la información, expedientes y documentos que la contengan, y que revelen datos trascendentes para estar al tanto del funcionamiento de la institución o para la mejor tramitación de los asuntos.

Por ende el Jefe de Asesores Comisionados deberá estar encargado de elaborar la estadística de la institución, así como del buen funcionamiento del archivo.

Dicha estadística contendrá datos importantes como: asignación de asesorías o consultas, estado que guarde el trámite de los asuntos, asesorías terminadas y resoluciones recaídas, y demás información relacionada.

b) Para el efecto anterior y en general para evaluar la actividad del Cuerpo de Asesores Comisionados, el Jefe de Asesores podrá requerir a estos informes sobre el estado que guarden los asuntos bajo su responsabilidad, con la obligación correlativa por parte de aquellos de informar en el tiempo y forma en que se lo solicite este funcionario.

c) Así también el Jefe de Asesores podrá realizar las visitas periódicas necesarias para conocer directamente el desempeño de los Asesores Comisionados en las Salas Regionales donde se encuentren adscritos.

La información obtenida por el Jefe de Asesores de acuerdo al ejercicio de las atribuciones mencionadas, servirá a este funcionario para imponer las medidas correctivas procedentes en caso de desvíos y para evaluar la actividad global de la institución a su cargo, ya que el Jefe de Asesores deberá presentar un informe anual de labores formalmente a la Sala Superior del Tribunal.

#### 4.3 MEDIDAS DISCIPLINARIAS ESPECIFICAS POR UN DEFICIENTE DESEMPEÑO

Son un requisito indispensable para la correcta realización de la tarea directiva del elemento humano que materialice los fines de cualquier organismo social. Su imposición es consecuencia directa del ejercicio de la facultad disciplinaria que detenta el funcionario superior sobre sus subordinados.

El jurista Rafael de Pina define el poder disciplinario como la "Atribución conferida a un órgano de autoridad para sancionar, de acuerdo con lo establecido al efecto, los actos que no revistiendo carácter penal, constituyen infracción de alguna norma obligatoria para persona o personas determinadas"<sup>24</sup>

La facultad disciplinaria se establece para sancionar las conductas de los subordinados que vulneren la esencia jurídica de su función como servidores públicos. El Maestro Miguel Acosta Romero señala que esta facultad o poder "Es

---

<sup>24</sup> De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México, 1977. p. 364.

consecuencia de los Poderes de Vigilancia y Revisión<sup>25</sup>

Para poder ejercer esta facultad, el ordenamiento interno que regule la actividad de la institución debe definir cuales son las medidas disciplinarias que el superior puede imponer al subordinado ante un mal desempeño.

Al estudiar las diversas clases de medidas disciplinarias que establecen los diversos ordenamientos como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México nos encontramos con que estas pueden ser: amonestación, suspensión de empleo, arresto hasta por treinta y seis horas o destitución.

Como el Jefe de Asesores Comisionados tendría una función coordinadora del Cuerpo de Asesores Comisionados nos parece conveniente que este funcionario pueda aplicar discrecionalmente la amonestación y la suspensión de empleo como sanción a los asesores comisionados que incurran en conductas que vulneren las normas que regulan su función.

La amonestación es la advertencia verbal o escrita, que el Jefe de Asesores dirigirá al infractor, consistente en hacerle saber sobre las consecuencias de la conducta indebida cometida con motivo del ejercicio de su función, razón por la

---

<sup>25</sup> Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1988. p. 122.



que se le prevendrá a la enmienda bajo riesgo de imponerle una sanción mayor si incurre otra vez en infracción. La imposición de dicha sanción empañaría el expediente personal del servidor en cuestión pues se deberá hacer constar en el mismo esta circunstancia.

La suspensión del empleo es la privación temporal del ejercicio del derecho de laborar en el servicio y a recibir la remuneración que correspondería a este tiempo que en ningún caso puede excederse de quince días laborales.

El Jefe de Asesores podrá imponer dichas sanciones a los infractores responsables de faltas en el desempeño de su cargo, aunque en los casos graves que debería señalar el reglamento, este funcionario tendrá el deber de informar de estos a la Sala Superior y al Presidente del Tribunal para que tome las medidas que considere necesarias sea multa, decretar arresto, o destituir al responsable, o en su caso denunciarlo penalmente en caso de que la falta entrañe la comisión de un delito.

Lo anteriormente expuesto debe preverse sin perjuicio de la denuncia que pueda realizar el administrado en caso de que se le perjudiquen sus intereses.

#### 4.4 NORMAS QUE SEALEN LAS CIRCUNSTANCIAS QUE PUEDAN AFECTAR EL CORRECTO DESENVOLVIMIENTO DE SU ACTIVIDAD.

##### 4.4.1 IMPEDIMENTOS

Constituyen impedimentos las circunstancias que pueden existir en la persona del Asesor Comisionado o del mismo administrado, que pueden afectar la correcta prestación del servicio de asesoría jurídica, por lo que al conocer de su existencia dicho servidor tiene la obligación legal de inhibirse del desempeño de su función en el caso concreto.

Estas causas pueden darse en la persona del Asesor Comisionado en relación con la persona del titular de la dependencia o unidad administrativa contra la que el administrado enderece su demanda.

Estas circunstancias pueden ser:

a) Relación de parentesco dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo.

b) Relación de dependencia económica o relaciones contractuales (ser socio, arrendatario), o de afecto y respeto.

c) Haber fungido como su apoderado o defensor o perito en juicio o causa diversa.

d) Ser deudor o acreedor o heredero o legatario.

e) Haber sido tutor o curador o haber estado bajo su tutela o curatela.

f) Tener interés personal directo o indirecto en el asunto.

Otras circunstancias pueden darse en la persona del Asesor Comisionado en relación con la persona del administrado que está solicitando la asesoría. Consideramos como estas:

a) Haber sido acusado por el administrado, su cónyuge, ascendientes o descendientes, como autor de algún delito o falta.

b) Ser o haber sido denunciante o acusador del administrado de un delito o falta.

c) Sufrir o haber sufrido ofensas del administrado.

#### 4.4.2 EXCUSAS

Como excusas entendemos el acto de inhibirse que realiza el servidor obligado a hacerlo, ante un funcionario superior exponiendo las causas en las que se funda, para que éste funcionario proceda a calificarlas y determine lo procedente.

El Asesor Comisionado puede expresar sus excusas por escrito ante el Jefe de Asesores Comisionados, quien las tendrá por expuestas y tomará las providencias necesarias

para que se le proporcione el servicio de asistencia legal al administrado, ordenando al Asesor Comisionado excusante se abstenga de intervenir, turnando el asunto a Asesor diverso.

Por otra parte, debe reconocerse al administrado la facultad de hacer del conocimiento del Jefe de Asesores la existencia de algún impedimento para que el Asesor correspondiente pueda hacerse cargo de su asesoría, dicha manifestación podrá realizarse verbalmente o por escrito ante el citado funcionario para que la califique. En caso de considerarse la recusación como improcedente, el administrado no podrá volver a formular respecto del mismo Asesor recusado.

La regulación del tema que hemos tratado en el presente apartado, es necesaria pues contribuirá a que el servicio de asistencia legal sea prestado de acuerdo a los principios éticos y con el compromiso profesional que merece el administrado por el servidor público.

#### 4.5 CAUSAS DE RESPONSABILIDAD ESTABLECIDAS ATENDIENDO A LAS CARACTERISTICAS PROPIAS DE SU FUNCION.

El Estado, la Sociedad y sus miembros tienen interés en que los servidores públicos se desempeñen en su función con la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia necesaria para el mantenimiento del orden público y la convivencia social.

Con este objeto, el orden jurídico del que forman parte los reglamentos internos de cada institución, deben definir las conductas que vulneren estos valores esenciales de la actividad de los servidores públicos, conductas cuya realización en algunos casos, o abstención de otros, pueden dar lugar a responsabilidad por parte del servidor infractor y en consecuencia a la imposición de una sanción administrativa al mismo.

Los Asesores Comisionados, en ejercicio de su función pueden llegar a conducirse de manera negligente por realizar conductas que van en contra de lo estipulado por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y que constituyen obligaciones de carácter general para todos los servidores, (supra punto. 3.1.2). Consideramos que sería útil para el órgano auxiliar en estudio que el

Reglamento Interior del Tribunal que debe regular su funcionamiento, pormenorizará en el caso concreto de la actividad del Asesor Comisionado que conductas pueden constituir una violación a las citadas obligaciones señaladas por la Ley de Responsabilidades.

En este orden de ideas creemos que pueden considerarse como tales las siguientes causas de responsabilidad:

a) Falta a las obligaciones que le impone el orden jurídico que regula su función.

b) Extralimitarse en el desempeño de sus funciones.

c) Intervenir en asuntos para los que se encuentre impedido según los criterios establecidos para este efecto.

d) Intervenir desautorizadamente en algún asunto fuera de su adscripción.

e) Litigar o intervenir en asuntos diversos a su función en contrariedad con lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, (dicho artículo a la letra dice: Los Magistrados, Secretarios, Actuarios y Asesores comisionados, estarán impedidos para desempeñar cualquier otro empleo dependiente de la Federación, Estado, Municipio, Organismos Auxiliares, o bien de otra entidad federativa o del algún particular, excepto los de carácter docente, también estarán impedidos para

ejercer la profesión de abogado, salvo en causa propia).

Pormenorizando sobre su función profesional, podemos considerar como causas de responsabilidad:

f) Retardar indebidamente la tramitación de algún asunto.

g) Alterar sustancialmente los hechos, pretenciones o declaraciones del administrado al redactar la demanda, o en alguna promoción afectando con ello los intereses del administrado asesorado.

h) Declarar falsamente ante alguna autoridad ser abogado del administrado.

e) Opinar dolosamente ante el Jefe de Asesores que la tramitación de algún asunto no prosperaría por existir alguna causa de improcedencia.

j) Faltar sin causa justificada a las audiencias o diligencias en las que sea necesaria su presencia.

k) Recibir directa o indirectamente alguna dádiva de las partes o solicitarlas.

Las causas de responsabilidad anteriormente descritas, evidencian por sí solas violación a los más elevados valores éticos del servicio público o profesional, algunas de las faltas descritas pueden ser incluso constitutivas de la comisión de algún delito.

Puede ocurrir que el Asesor Comisionado cometa algún delito con motivo del ejercicio de su función, por lo que en este caso el ofendido, que puede ser alguna de las partes o el propio Tribunal Contencioso debe denunciar al Asesor Comisionado correspondiente ante la autoridad competente con el objeto de que se investigue y sancione penalmente a aquel.

La imposición de las medidas disciplinarias procedentes (infra 4.3) deben dejar a salvo los derechos de los interesados en los términos del artículo 6 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para que estos puedan denunciar los hechos que puedan constituir responsabilidad por parte de los asesores y por los que se les deba instituir un procedimiento de responsabilidad administrativa. "Artículo Sexto. Acción popular es, la facultad de cualquier persona digna de fe y en pleno goce de sus derechos tiene para denunciar, ante las autoridades competentes, irregularidades y desviaciones en el ejercicio de la función pública que conforme a esta Ley implique responsabilidad de los servidores públicos a cargo de las mismas".

Consideramos que la regulación de las responsabilidades de los Asesores Comisionados en el ejercicio de su función traera como consecuencia mejorar el desempeño de los mismos.



al definir las conductas que pueden deteriorar la prestación del servicio de asistencia legal gratuita.

Las acciones para mejorar la regulación jurídica de una institución a veces son insuficientes para optimizar el funcionamiento de la misma, aunque existen siempre directrices como las expuestas en el presente capítulo mediante las que el regimen normativo interno de un ente público puede constituir una garantía de buen servicio al ciudadano.

## CONCLUSIONES

- 1.- El garantizar al ciudadano en general, y en particular al de escasos recursos, el derecho humano de acceso a la justicia en todos sus ámbitos, es una prioridad por la que debe luchar todo régimen de derecho.
- 2.- El Asesor Comisionado constituye un órgano auxiliar del Tribunal Contencioso-Administrativo del Estado de México que garantiza a los ciudadanos de escasos recursos el acceso a la tutela jurisdiccional de sus intereses jurídicos, prestándoles el imprescindible servicio de la asesoría legal en forma gratuita.
- 3.- Por otra parte el Asesor Comisionado realiza una importante función social dentro de la entidad, ya que a través de su actividad técnico jurídica gratuita auxilia a que la seguridad jurídica llegue a las capas sociales más desprotegidas, edificándose en un aserrimo defensor de las pretensiones jurídicas de estos gobernados, en sus contiendas con la Administración Pública Estatal, Municipal u Organismos Auxiliares con funciones de autoridad.

- 4.- Dado que el Asesor Comisionado como abogado del gobernado ejerce una función específica dentro de la trilogía procesal actor-juez-demandado, y actualmente dicha institución no cuenta con un régimen que le garantice una organización e independencia suficiente para el óptimo desempeño de su primordial función, es por lo que se justifica la presente propuesta para su perfeccionamiento legal.
- 5.- El perfeccionamiento normativo del régimen del Asesor Comisionado es posible mediante el otorgamiento de las bases para su organización y funcionamiento, mismas que deberá establecer el propio Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México en su Reglamento Interior dentro de un capítulo denominado: "Del servicio de la asesoría legal gratuita", derogándose a su vez el artículo 35 del Reglamento Interior vigente.
- 6.- El establecimiento de una relación de tipo jerárquico bajo un régimen de derechos y deberes correlativos entre el personal adscrito al órgano y un Jefe de Asesores responsable de su funcionamiento, constituye la primera base para su organización.

- 7.- Una segunda base la constituye el establecimiento de normas para la evaluación y control de la actividad del Cuerpo de Asesores Comisionados, por el funcionario superior o Jefe del mismo, régimen que permite valorar la eficiencia de la institución y detectar desviaciones o errores.
  
- 8.- Una tercera base la constituye la regulación del aspecto disciplinario de la institución, mediante el establecimiento de medidas correctivas o sanciones específicas que serían impuestas al personal adscrito que incurra en faltas que serían señaladas por el reglamento e impuestas por el Jefe de Asesores.
  
- 9.- Una cuarta base la constituye el establecimiento de un régimen de excusas y recusaciones, mediante el señalamiento de las circunstancias que pueden afectar el correcto desenvolvimiento de la actividad de los Asesores Comisionados en un caso concreto, así como un sistema para la calificación de dichas circunstancias.
  
- 10.- Por último otra base que consideramos importante es el establecimiento de un régimen de responsabilidades

administrativas propias de la actividad desarrollada por los Asesores Comisionados frente a la institución o a los propios gobernados, así como un sistema para su calificación y aplicación de sanciones.

- 11.- La importante función juridico-social que realiza el Asesor Comisionado dentro del sistema de justicia administrativa del Estado de México constituye el fundamento para que algún día pueda darse su perfeccionamiento dentro de la realidad jurídica de nuestra entidad, y generalizarse su ejemplo a otros ámbitos jurídicos que actualmente adolecen de los servicios de asesoría legal gratuita.

## BIBLIOGRAFIA

### OBRAS

MOVILLA, ALVAREZ CLAUDIO  
REVISTA DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
Y FISCAL  
EDITORIAL IUS  
ESPAÑA, 1976

BIDART, CAMPOS GERMAN J.  
TEORIA GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
UNAM, MEXICO, 1989

OVALLE, FABELA JOSE  
TEMAS Y PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA EN MEXICO  
UNAM, MEXICO, 1982

SERRA, ROJAS ANDRES  
DERECHO ADMINISTRATIVO, VOL. I  
EDITORIAL PORRUA  
MEXICO, 1988

FIX, ZAMUDIO HECTOR  
INTRODUCCION A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO  
COLEGIO DE MEXICO  
MEXICO, 1982

VENEGAS, ALVAREZ SONIA  
ORIGEN Y DEVENIR DEL OMBUDSMAN  
UNAM, MEXICO, 1988

ALVAREZ, GEDIN SABINO  
TEORIA Y PRACTICA DEL CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO "GLOSAS A LA NUEVA LEY"  
EDITORIAL BOSH  
ESPANA, 1960

SERRA, ROJAS ANDRES  
DERECHO ADMINISTRATIVO, VOL. II  
EDITORIAL PORRUA  
MEXICO, 1988

FIX, ZAMUDIO HECTOR  
LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA  
EDITORIAL PORRUA  
MEXICO, 1985

GONZALEZ, PEREZ JOSE  
REFORMA PROCESAL ESTUDIOS EN MEMORIA  
DE NICETO ALCALA ZAMORA Y CASTILLO  
UNAM, MEXICO, 1987

FIX, ZAMUDIO HECTOR  
TEMAS Y PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA DE MEXICO  
EDITORIAL PORRUA  
MEXICO, 1985

ACOSTA, ROMERO MIGUEL  
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO  
EDITORIAL PORRUA  
MEXICO, 1988

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

BRISEÑO, SIERRA HUMBERTO  
EL PROCESO ADMINISTRATIVO  
EN IBEROAMERICA  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS  
UNAM, MEMXICO, 1968

CARRILLO, FLORES ANTONIO  
DEFENSA JURIDICA DE LOS PARTICULARES  
FRENTE A LA ADMINISTRACION PUBLICA  
EDITORIAL PORRUA  
MEXICO, 1939

NAVA, NEGRETE ALFONSO  
NOTAS SOBRE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
EN EL D.F.  
ANUARIO DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LA  
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA  
MEXICO, 1972

UBIERNO, ANTONIO JOSE  
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
EDITORIAL LIBRERIA GENERAL VICTORIANO  
JUAREZ  
ESPAÑA, 1948



DICCIONARIOS

RAFAEL DE PINA  
DICCIONARIO DE DERECHO  
PORRUA MEXICO 1979

DICCIONARIO LAROUSSE

DICCIONARIO DE SINONIMOS Y ANTONIMOS

L E Y E S

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO

LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE  
MEXICO

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
DEL ESTADO DE MEXICO

REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO  
DEL ESTADO DE MEXICO