



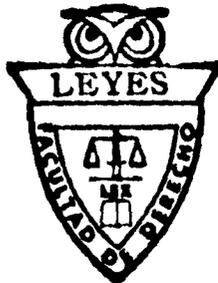
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y PROPUESTA
DE LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES
CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS DE LA
REPUBLICA MEXICANA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
KARLA ISABEL ACOSTA RESENDI



FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA

1995



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 esta 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.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

Ciudad Universitaria, D.F., a 22 de junio de 1995

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e

La pasante de esta Facultad ACOSTA RESENBI KARLA ISABEL, ha elaborado la tesis denominada "FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y PROYECTO DE LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS DE LA REPUBLICA MEXICANA", bajo la dirección del Lic. Hugo Alberto Arriaga Becerra, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que esta en espíritu dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integran el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario de Derecho Administrativo.

PEDRO NOGUERON CONSUJERA
LICENCIADO EN DERECHO

**FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y PROPUESTA DE LEY ORGANICA DE LOS
TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS DE LA
REPUBLICA MEXICANA**

Agradecimientos

a Dios,
por la creación

a Maria,
por su ejemplo

a Elvia y Fernando, mis padres
por sus desvelos

a Fer, mi hermanita
por la compañía

a Guillermo,
porque lo amo

a la Universidad Nacional Autónoma de México,
por mi formación

al Lic. Hugo Alberto Arriaga Becerra,
por dirigir mi trabajo

INDICE GENERAL

Fundamento Constitucional y Propuesta de Ley Orgánica de los Tribunales Contenciosos Administrativos de la República Mexicana

| | Pág. |
|---|------|
| Introducción | 8 |
| I. Aspectos generales del sistema contencioso administrativo | 11 |
| I.1 La administración pública en el Estado social de derecho | 11 |
| I.2 Marco conceptual de la justicia y jurisdicción administrativas | 17 |
| I.3 Ubicación, concepto y naturaleza del termino contencioso administrativo | 18 |
| I.4 Breves notas sobre los antecedentes históricos del sistema contencioso administrativo | 20 |
| I.4.1 Antecedentes históricos del sistema contencioso administrativo en el ordenamiento francés | 21 |
| I.4.2 Antecedentes históricos del sistema contencioso administrativo en el ordenamiento mexicano | 25 |
| I.4.2.1 Epoca colonial | 25 |
| I.4.2.2 Epoca independiente | 26 |
| I.4.2.3 Constitución Mexicana de 1957 y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 | 28 |
| I.4.2.4 Legislación antecedente a la Ley de Justicia Fiscal | 30 |
| I.4.2.5 Ley de Justicia Fiscal | 31 |
| I.4.2.6 Código Fiscal de la Federación de 1938 | 31 |
| I.4.2.7 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1966 | 32 |
| I.4.2.8 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal | 33 |
| I.4.2.9 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978 | 33 |
| II. Fundamento constitucional de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el ordenamiento mexicano | 35 |
| II.1 Ubicación de los tribunales de jurisdicción administrativa en la Constitución Mexicana | 35 |
| II.2 La jurisdicción administrativa y el remedio de la defensa de la Constitución | 39 |
| II.2.1 El tribunal Fiscal de la Federación y el control constitucional | 40 |
| II.3 Fundamento y creación de un Tribunal Federal y de una Ley de Procedimiento Administrativo de la Federación | 41 |
| III. Análisis de algunos Tribunales Contenciosos Administrativos locales en nuestro país | 44 |
| III.1 Análisis del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal | 45 |
| III.1.1 Naturaleza y Competencia | 45 |
| III.1.2 Integración y funcionamiento | 50 |
| III.1.3 Facultades, atribuciones, funciones y obligaciones | 52 |
| III.1.4 Impedimentos, excusas y recusaciones | 57 |
| III.1.5 Recursos y legislación aplicable | 58 |

| | |
|--|-----|
| III.2.3 Facultades, atribuciones, funciones y obligaciones | 62 |
| III.2.4 Impedimentos, excusas y recusaciones | 65 |
| III.2.5 Recursos y legislación aplicable | 65 |
| III.3 Análisis del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa | 66 |
| III.3.1 Competencia | 66 |
| III.3.2 Integración y funcionamiento | 68 |
| III.3.3 Facultades, atribuciones, funciones y obligaciones | 69 |
| III.3.4 Impedimentos, excusas y recusaciones | 71 |
| III.3.5 Recursos y legislación aplicables | 72 |
| IV. Propuesta de Ley Orgánica de los Tribunales Contenciosos Administrativos de la República Mexicana | |
| Título I De la Organización y Competencia | 74 |
| Capítulo I Disposiciones Generales | 74 |
| Capítulo II De la Integración del Tribunal | 74 |
| Capítulo III Del Pleno | 76 |
| Capítulo IV Del Presidente del Tribunal | 77 |
| Capítulo V De las Salas | 78 |
| Capítulo VI De los Servidores Públicos | 79 |
| Título II Del Procedimiento Contencioso Administrativo | 81 |
| Capítulo I Disposiciones Generales | 81 |
| Capítulo II De las Notificaciones y Términos | 82 |
| Capítulo III De la Improcedencia y Sobreseimiento | 83 |
| Capítulo IV De los Impedimentos | 84 |
| Capítulo V De la Demanda | 85 |
| Capítulo VI De la Suspensión | 87 |
| Capítulo VII De los Incidentes | 88 |
| Capítulo VIII De las Pruebas | 89 |
| Capítulo IX De la Audiencia | 90 |
| Capítulo X Del Cumplimiento de la Sentencia | 91 |
| Capítulo XI De los Recursos | 92 |
| Conclusiones | 95 |
| Bibliografía | 98 |
| Hemerografía | 100 |
| Legislación | 102 |

INTRODUCCION

Cuando me interesé por el tema de la administración de justicia y específicamente la relacionada con los tribunales contenciosos administrativos en nuestro país, participaba en el proyecto de Administración y Procuración de Justicia en la República Mexicana, realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en colaboración con la Procuraduría General de la República. El que se me permitiera participar en este proyecto y coordinar la materia fiscal y contenciosa administrativa, me hizo percatarme de un tema novedoso y poco explorado.

El individuo ha visto en gran parte de la historia relegados sus derechos más importantes e inherentes, los cuales se han conformado lentamente desde los más mínimos, hasta llegar a los más complejos pero necesarios para una vida plena en sociedad.

La administración pública, es sin duda un instrumento que integra el Estado social de derecho, el cual ha evolucionado paulatinamente, contemplando la protección de los derechos fundamentales de la persona humana y permitiendo la organización de los distintos intereses de la sociedad; instrumentos procedimentales importantes que permiten aún con el crecimiento acelerado de la administración pública realizar sus funciones, son la función jurisdiccional y la jurisdicción administrativa.

El objeto del presente estudio, es el de partiendo de un marco conceptual de aquellos instrumentos necesarios para el mejor y pronto desarrollo de la jurisdicción administrativa, analizar el fundamento constitucional, la organización, y el funcionamiento de los diversos tribunales contenciosos administrativos en nuestro país, tanto de los que han sido origen del sistema actual, como los que nos

rigen en nuestros días, así como de proponer una legislación para aquellos estados que no cuentan aún con ella.

El capítulo primero de este trabajo pretende señalar la importancia y función del Estado social de Derecho como esfera de los derechos de los individuos y de distinguir conceptualmente, como instrumentos de éste, la justicia administrativa y la jurisdicción administrativa; así como el mencionar los sistemas de jurisdicción administrativa que han servido de fundamento para integrar la jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano, como es el sistema francés.

Posteriormente, conocer el aspecto histórico para comprender las instituciones jurídicas, se analiza la evolución en el ordenamiento francés como origen y sustento del ordenamiento mexicano, haciendo un breve análisis histórico, en la época colonial, en la independiente, y hasta nuestros días.

El segundo capítulo, analiza el marco constitucional de los tribunales en mención a través de su evolución, el fundamento en la Carta Magna de los órganos de jurisdicción administrativo; el control constitucional en el Tribunal Fiscal de la Federación ya que aunque desde sus inicios se invocó en su procedimiento la inconstitucionalidad de las leyes aplicadas por organismos administrativos como causa de nulidad de los actos impugnados, el Pleno estableció que no era posible que el tribunal realizara esta función controladora; y los proyectos en que se ha propuesto una transformación hacia un tribunal federal de jurisdicción administrativa.

El capítulo tercero estudia algunos de los tribunales contenciosos administrativos locales más representativos en cuanto a su estructura, organización, funcionamiento, proceso administrativo y legislación aplicable.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal como primer órgano local de jurisdicción administrativa, dotado de competencia genérica, que hasta la fecha es precursor de los demás crecientes órganos locales de

jurisdicción administrativa dotados de competencia genérica como son el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de San Luis Potosí, el cual se regula con la Ley de Justicia Administrativa del Estado, así como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, el cual además contiene un Reglamento Interior con el cual se rige.

En el cuarto y último capítulo se propone una legislación aplicable a aquellos Estados que no conforman aún un Tribunal en materia administrativa, tomando en cuenta aquellos diversos elementos, la forma del procedimientos, la acción administrativa y la manera de regular los diversos procedimientos.

I. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

I.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Las etapas del Estado moderno han sido diversas y variadas hasta llegar al Estado social de derecho actual, en el cual la protección a los derechos de los seres humanos ha sido paulatinamente más considerada, con lo cual no sólo el hombre sino también el Estado, y el Derecho como instrumento regulador de éste, han evolucionado pasando de una situación primitiva a una cada vez más civilizada.

La forma de Estado social de derecho es una forma de organización política y jurídica de la sociedad que se somete al régimen jurídico, y específicamente al constitucional, tutelando los derechos humanos de los gobernados, reconociéndolos contra los excesos de poder por parte de titulares de los órganos públicos y que nace a finales del siglo XVIII.¹

Más adelante en las postrimerías del siglo XIX, se advierte la inminente necesidad de la intervención del estado en todos los procesos sociales, que busque desaparecer las desigualdades de los diversos grupos y obtener una estabilidad de las condiciones de vida, corrigiendo las faltas suscitadas del principio del capitalismo.²

La administración pública es el conjunto de la organización de la administración pública, las relaciones de sus órganos entre sí, y las relaciones de los administrados con aquellos.³ Con base en lo anterior, siendo incesante el crecimiento de las funciones del estado, y por lo tanto de la administración pública,

¹ Cfr. Vázquez Alfaro, José Luis, Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano, Ed. UNAM, México, 1991, p. 12.

² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción al estudio del derecho procesal social", Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, núm. 3, Madrid, 1965, p. 45.

³ Cfr. Fraga, Gabino, Derecho administrativo, 24a. ed., Porrúa, México, 1984, p. 13.

el derecho administrativo ha visto ampliada su esfera de estudio, ya que requiere crear nuevas instituciones y procesos de reforma administrativa constantemente.

Son varias las opiniones acerca de la relación entre Estado de derecho y administración; la que se considera adecuada, es que su relación radica principalmente en que es la ordenación de actividades y funciones de la administración pública por la ley.⁴ Así mismo, hay quienes están tanto a favor como en contra de la intervención del Estado en la vida social, y otros que la visualizan como un poder independiente de la norma.⁵

Sin embargo habría que preguntarse si el Derecho no es un instrumento del Estado que regula la actividad de los hombres que viven en un territorio, pertenecen a una población y tienen una forma de gobierno determinada, lo cual hace imposible la separación entre el Estado y el Derecho.

Hans Kelsen explica la relación antes señalada, ya que para él, el Estado desde un ángulo visual jurídico, es un fenómeno jurídico, un sujeto de derecho, y una persona colectiva, es decir una persona jurídica en un orden jurídico nacional que la constituye. Así mismo menciona que no es posible comprender la esencia de un orden jurídico nacional a menos de presuponer la existencia del Estado como realidad social subyacente; y un sistema de normas posee la unidad y la individualidad en virtud de las cuales merece el nombre de orden jurídico nacional, solamente porque en una o en otra forma se había referido a un Estado como hecho social preexistente, porque es creado "por" un Estado o tiene validez "para" él.⁶

Es importante señalar la existencia de los derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración, ya que los particulares tienen

⁴ Cfr. Vázquez Alfaro, José Luis, op. cit., p. 14.

⁵ Cfr. García de Enterría, Eduardo, Revolución Francesa y administración contemporánea, Taurus, Madrid, 1972, p. 99.

⁶ Cfr. Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, México, 1979, p. 216.

derecho de exigir a la administración que se sujeten al funcionamiento de acuerdo a las normas legales establecidas y que los actos que se realicen se verifiquen por órganos competentes de acuerdo con las formalidades legales. Esos derechos del administrado necesitan de una protección dando a su titular los medios legales para obtener la reparación indicada en caso de violación, para esta protección existen diversos sistemas entre los que se encuentran según Gabino Fraga los medios indirectos y medios directos.

Los medios indirectos son aquellas garantías que hacen que se preste un buen régimen de organización administrativa, aquellos que garantizan la eficacia de la administración y por consecuencia representan una garantía para el particular. Los medios indirectos están destinados en forma inmediata a satisfacer un interés privado, para que la autoridad ante la cual se haga valer, esté obligada a intervenir y a examinar en cuanto a su legalidad la actuación en cuestión. Estos medios se pueden clasificar según las autoridades que intervienen, y son: remedios o recursos administrativos, y recursos o acciones jurisdiccionales los cuales se pueden presentar ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales.

Los recursos administrativos son definidos por Gabino Fraga como "el medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo",⁷ los cuales fundamentan su existencia tanto en revisar los actos de los tribunales administrativos, como ser instrumentos que protejan los derechos de los gobernados frente a actos de la autoridad administrativa.

⁷ Cfr. Fraga, Gabino, op. cit., p. 244.

Octavio Hernández desde un punto de vista constitucional, establece que la Constitución Política es un medio de que el Estado se vale para el cumplimiento de sus fines, de una manera eficaz y jurídica; ya que entiende como "Política", el empleo jurídico y eficaz de los medios de que el Estado dispone para cumplir sus diversos fines.⁸

Para este autor el fin fundamental de la defensa constitucional es que los poderes de las autoridades se mantengan, tanto al ser creados como al actuar, dentro de su órbita constitucional, para ello menciona diferentes sistemas de defensa constitucional que son: desde un punto de vista de la naturaleza del órgano que lleva a cabo la defensa, y aquellos en cuanto al alcance de las funciones de dicho órgano; los primeros se dividen en sistemas de defensa constitucional por órgano político, por órgano judicial, por órgano neutro, por órgano mixto, y por órgano popular, y los segundos se integran por los sistemas de defensa constitucional por un órgano que da resoluciones de alcance general, sistema de defensa constitucional por órgano que da resoluciones de alcance particular, y los sistemas de defensa constitucional por órgano que da tanto resoluciones de alcance general como resoluciones de alcance particular.⁹

El sistema de defensa constitucional por órgano político se refiere a la defensa que efectúa el Estado por conducto de un órgano que tiene tal carácter, es decir a su vez determina y obedece la conducta del Estado, y del que éste se vale para el cumplimiento de sus fines. El sistema de defensa por órgano judicial es la defensa realizada por un órgano que tiene el carácter de judicial y de los que el Estado se vale directamente para conocer de asuntos civiles y criminales y de sentenciarlos con arreglo a las leyes. El sistema de defensa constitucional por

⁸ Cfr. Hernández, Octavio A., *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Génesis, Exégesis, Hermenéutica, Crítica y Proyecciones*, tomo I, Ed. Cívica, México, 1946 p. 115.

⁹ Cfr. Hernández, Octavio A., *Curso de Amparo, Instituciones Fundamentales*, Botas, México, 1966, pp. 26-27.

órgano neutro se refiere a la defensa que efectúa el Estado por conducto de uno de sus propios órganos ya existentes, quien ejerce ciertas atribuciones que le corresponden y lleva a cabo actividades mediadoras, tuteladoras o reguladoras de la vida jurídica de un país. El sistema de defensa constitucional por un órgano mixto es aquella defensa que efectúa el Estado por medio de un órgano cuya naturaleza es tanto política como judicial, o por la acción conjunta de un órgano político y otro judicial, así la constitución es defendida políticamente frente a ciertos actos de autoridad y por otro lado también es defendida judicialmente frente a otro tipo de actos. El último de los sistemas de defensa constitucional tomando en cuenta a la naturaleza del órgano que lleva a cabo la defensa es el sistema de defensa constitucional por un órgano popular, y consiste en la defensa que efectúa el Estado por conducto de un órgano integrado por personas electas para tal fin mediante un voto popular.

En cuanto a los sistemas de defensa constitucional desde un punto de vista del alcance de las resoluciones del órgano que la realiza, el sistema de la defensa constitucional por órgano que da resoluciones de alcance general, se refiere a la defensa que lleva a cabo el Estado por un órgano cuyos fallos, tienen alcance para todos los casos similares, son válidos para una generalidad indeterminada de hipótesis iguales a la que motivó la queja resuelta por el fallo; el sistema de defensa constitucional por órgano que da resoluciones de alcance particular, es aquel sistema del Estado en el cual un órgano cuyos fallos, motivados por el estudio y trámite de una queja concreta tiene alcances sólo con respecto al acto de autoridad al que la queja se refiere, únicamente por lo que hace a la persona que eleva la queja; y solamente por lo que ve a las autoridades de cuya contra se eleva la queja; y el sistema de defensa constitucional por órgano que da tanto resoluciones de alcance general como resoluciones de alcance particular, se

refiere a la defensa que lleva el Estado mediante un órgano capacitado para emitir fallos que en unos casos tienen alcance general y, en otros, alcance particular.

Por su parte Hans Kelsen afirma a este respecto en su Teoría Pura del Derecho que sin la defensa constitucional, la constitución es un propósito no obligatorio, es decir carece totalmente de obligatoriedad y por lo tanto de eficaz cumplimiento.¹⁰

La jurisdicción administrativa, que es el objeto de este estudio, es un remedio establecido para tutelar derechos e intereses legítimos, al igual que el proceso ordinario, es decir tanto derechos ordinarios como los que están constitucionalmente consagrados.¹¹

En relación al control de constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, el único órgano jurisdiccional que decide en última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene atribuciones para el control de la constitucionalidad de leyes ni tampoco para la interpretación del texto constitucional, por lo tanto solo puede ser intentado a través de un juicio de amparo biinstancial, ante jueces de distrito y en amparo directo.¹²

Sin embargo, desde que el Tribunal Fiscal de la Federación fue creado, se invocó en su procedimiento, la inconstitucionalidad de las leyes aplicadas por organismos administrativos como causa de nulidad de los actos impugnados, y así surgió la discusión de la facultad del Tribunal para dictar fallos de nulidad con fundamento en la inconstitucionalidad de leyes aplicadas. Luego de haber contradicción en las resoluciones de las Salas, el Pleno del Tribunal intervino y

¹⁰ Cfr. Hernández Octavio, A., op cit., p. 116.

¹¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La Constitución y su defensa", Ponencia en el libro del mismo nombre. UNAM, México, 1984, p. 70.

¹² Artículo 114, fracción I y Artículo 166, fracción IV de la Ley de Amparo.

predominó la tesis en donde se establecía que no era posible que el Tribunal realizara esta función.¹³

Aunque el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que todas las autoridades del país tienen la obligación de acatar preferentemente a la Constitución sobre cualquier disposición secundaria que la contradiga, Ignacio Burgoa señala acertadamente que esta disposición no implica el ejercicio de la facultad de resolver cuestiones constitucionales, sino el cumplimiento de un deber asumido dentro de un orden de derecho jerárquico.¹⁴

I.2 MARCO CONCEPTUAL DE JUSTICIA Y JURISDICCION ADMINISTRATIVAS

Los términos de justicia y jurisdicción administrativa, son confundidos entre sí, los cuales tienen diferencias importantes que adelante se señalan.

La justicia administrativa se entiende como el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías para defensa de los particulares.¹⁵

Héctor Fix Zamudio considera que la justicia administrativa es un género que comprende instrumentos que los ordenamientos establecen para la defensa de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la administración, comprendiendo así la justicia administrativa, las leyes del procedimiento administrativo, los recursos internos, el Ombudsman, el Comisionado o las Comisiones para la vigilancia de los medios de la informática, y todo tipo de control jurídico sobre las autoridades administrativas.¹⁶

¹³ Tesis número 196, "Tribunal Fiscal de la Federación. Carece de competencia para juzgar sobre la inconstitucionalidad de las leyes". Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, primera parte Tribunal en Pleno, Tomo I: "El Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, ya que dicha facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo", p. 333.

¹⁴ Cfr. Burgoa, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 20a. ed., Porrúa, México, 1983, p. 241.

¹⁵ Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, tomo II, 14a. ed. Porrúa, México, 1984, p. 581.

¹⁶ Cfr. Fix-Zamudio, *Introducción*, cit., p. 53.

La jurisdicción administrativa "...es la función pública que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual debe decidir dichas controversias de manera imperativa y en una posición imparcial".¹⁷ Es decir, es una actividad del Estado que resuelve conflictos de carácter administrativo, entre dos partes, un particular y la administración pública; los cuales se someten a un órgano del Estado, es decir a un organismo que ejerce funciones jurisdiccionales y resuelve litigios de carácter administrativo.

Así, mientras la justicia administrativa es un género, la jurisdicción administrativa es una especie de éste, es decir es una de las formas de resolución de controversias entre dos o más partes, es decir entre un particular y la administración pública.

I.3 UBICACION, CONCEPTO Y NATURALEZA DEL TERMINO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El procedimiento contencioso administrativo es "el procedimiento llevado ante un órgano jurisdiccional, con objeto de que resuelva de manera imparcial y suprapartes una controversia surgida entre los particulares y la administración pública."¹⁸

Alfonso Nava Negrete considera importante la noción del contencioso administrativo como control jurisdiccional, ya que considera que el contencioso administrativo es un control jurisdiccional exclusivamente y la justicia administrativa otro tanto, sólo que su estudio abarca también los recursos administrativos, por que con ellos el administrado tiene la oportunidad de obtener un acto de justicia en

¹⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Función del poder en las Constituciones Latinoamericanas", en el libro del mismo nombre, UNAM, México, 1977.

¹⁸ Cfr. Vázquez Alfaro, José Luis, op. cit., p. 30.

un campo administrativo, de una autoridad administrativa y con apoyo en el derecho administrativo.¹⁹

El termino "contencioso administrativo" es el más usual para los juristas al referirse sin distinción a la justicia administrativa, a la jurisdicción administrativa, al proceso administrativo y a la autotutela de la administración.²⁰

Este es un concepto con diversas acepciones, que se emplea cuando existen controversias administrativas; así, existen distintos criterios para determinarlo: uno es el referirse de la concesión que se le da a un órgano como potestad para determinar la legitimidad de un acto; una segunda, se refiere a un asunto ante la administración activa y para que pueda dictar la resolución para finalizar una controversia, siendo estos procedimientos de autotutela de la administración pública y no de carácter contencioso precisamente.²¹

Para Gabino Fraga lo contencioso administrativo "es toda controversia sobre la legitimidad de un acto definitivo de la administración, cualquiera que sea el tribunal que conozca de ella", y formalmente, "es la controversia llevada frente a los tribunales administrativos".²²

El concepto de Gabino Fraga se refiere a toda controversia, es decir a una falta de acuerdo entre dos partes que son un particular y la autoridad administrativa que ha emitido un acto posiblemente ilegítimo del cual conocerá y resolverá un tribunal de carácter administrativo.

¹⁹ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, Porrúa, México, 1959, p. 111.

²⁰ Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "Proceso administrativo", *Estudios procesales*, Tecnos, Madrid, 1975, p. 452.

²¹ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, "Contencioso administrativo", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo VII, núms. 25-26-27 y 28, México, ene-dic, 1945, p. 45

²² Cfr. Fraga, Gabino, *op. cit.*, *Derecho*, p. 178

I.4 BREVES NOTAS SOBRE LOS ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El sistema francés de jurisdicción administrativa, ejemplo y sustento del sistema mexicano actual, surge por la interpretación de los revolucionarios franceses del principio de separación de funciones, el principio de la legalidad de la administración, produce a su vez el hecho de que los tribunales estuvieran impedidos para funcionar en cuestiones administrativas o juzgar actos de la administración.²³

Así se crean tribunales administrativos, que funcionan dentro del ámbito de la administración, a los que paulatinamente se les fue reconociendo como tales. Existen tres principios del sistema francés de jurisdicción administrativa: el primero es el de la legalidad de la administración pública, el segundo es el de la separación de autoridades administrativas y judiciales y el tercero el de la independencia de los órganos de la jurisdicción administrativa respecto de autoridades de administración activa, principio que además ayuda al desahogo pronto de la función jurisdiccional.

El primer principio es el de la legalidad de la administración pública, el cual se refiere a la necesidad de que estén fundados los actos de la administración en una norma jurídica determinada.

El principio de separación de autoridades administrativas y judiciales, buscó establecer una medida de protección para la Administración contra las intromisiones de los tribunales. La idea de este principio fue fundada en el principio de la división de poderes y en la de separación de funciones, principio que subsiste actualmente en el Derecho Francés. El principio de la independencia de los órganos de la jurisdicción administrativa, respecto de las autoridades de la administración activa, es una consecuencia lógica del de la separación de

²³ Cfr. Id., p. 39.

autoridades administrativas y judiciales, ya que se refiere a la separación de la administración de los jueces y tribunales administrativos.

Lo anterior trae como consecuencia la conformación de la jurisdicción administrativa francesa la cual está encabezada por el órgano máximo de la jurisdicción que es el Consejo de Estado, después están las cortes administrativas de apelación, los tribunales administrativos de primera instancia y finalmente los tribunales administrativos especiales como entre otros la Corte de Cuentas.

El Consejo de Estado es un órgano asesor y consultivo de la administración activa, que participa con tal carácter en la formulación de leyes y documentos legislativos; las cortes administrativas de apelación son cinco, las cuales absorbieron la competencia que como juez de apelación en materia administrativa tenía el Consejo de Estado; los tribunales administrativos de primera instancia, son juzgadores ordinarios en materia administrativa, y al igual que las cortes administrativas de apelación, pueden someter a la sección de lo contencioso del Consejo de Estado, la solución de aquellos asuntos que tengan una cuestión de derecho novedosa y de difícil solución; posteriormente surgen los tribunales especiales en el siglo XIX, como son: la Corte de Cuentas y los consejos del contencioso administrativo de las colonias, que eran creados para determinadas materias.

I.4.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ORDENAMIENTO FRANCÉS

El Consejo de Estado es el órgano máximo de la jurisdicción francesa; existiendo diversas opiniones acerca de sus orígenes. Para algunos autores es el Concilium Principis Romano y otros señalan que es la Corte del Rey, que de ser órgano asesor pasó a tener el carácter de jurisdiccional. Más adelante en el siglo XIII, el rey consiguió la revisión de algunas resoluciones de los señores feudales, los cuales después fueron sustituidos por funcionarios preparados que estudiaban

y elaboraban los proyectos de resolución, con Luis XIV éstos eran llamados consejeros del Rey hasta 1789.

Sin embargo esta organización termina al triunfar la Revolución Francesa, y en 1791 se suprimen los consejos y se crea un Consejo de Estado integrado por el rey y sus ministros con facultades contenciosas. Posteriormente con Napoleón se expide un decreto de organización del Consejo, dotándolo de funciones administrativas, legislativas y las relacionadas con dificultades en materia administrativa. Es importante mencionar que únicamente se limitaba a realizar consultas y dictámenes que posteriormente eran aprobados por el jefe de estado, lo que más adelante se entendió como justicia retenida, es decir aquella que se realiza por órganos que forman parte de la administración y que emiten proyectos de resolución que deben ser aprobados por autoridades superiores de la misma administración.²⁴

Posteriormente la ordenanza de 1814 lo restablece, dándole su estructura anterior; sin embargo, la Constitución de 1848 le concede la jerarquía de órgano constitucional. Más adelante la Constitución del 14 de enero de 1852 repone el sistema de justicia retenida y en 1864 se emite un decreto que amplía el recurso por exceso de poder, el cual es una institución procesal eficaz contra los abusos del poder. La Ley de 1872 es importante, ya que le da facultades al Consejo de decidir las controversias que le fueran sometidas en ejercicio de su misma jurisdicción, surgiendo así la jurisdicción delegada, es decir aquella en la que los órganos sí emiten auténticas sentencias, aún pronunciadas en nombre de la administración; y se le reconoce al Consejo el carácter de juez de derecho común en materia administrativa.²⁵

²⁴ Cfr. Vázquez Alfaro, José Luis, op. cit., p. 41.

²⁵ Cfr. González Pérez, Jesús, Derecho procesal administrativo, tomo I, 2a. ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, pp. 175-176.

En 1926 se crean los consejos interdepartamentales, y en 1940 bajo las Actas Constitucionales se le incrementa la competencia consultiva al Consejo de Estado. No fue sino hasta 1945, cuando la ordenanza del 31 de julio de ese año codifica todos los textos del Consejo.

Sin embargo era muy numerosa la cantidad de asuntos que manejaba el Consejo de Estado y en 1953 se reestructura la organización de la jurisdicción administrativa y remplaza a los consejos de prefectura, que son jueces de atribución, por tribunales administrativos de primera instancia o jueces de derecho común; así, el Consejo se convierte en juez de apelación y de última instancia, siendo el ordenamiento que regula y organiza estos tribunales el Código de los Tribunales Administrativos, emitido el 13 de julio de 1973, y en 1975 se publicó un decreto que expide su reglamento.²⁶

Las dos funciones principales del Consejo desde sus inicios son la de ser órgano asesor y consultivo de la administración activa, por lo cual formula leyes y documentos legislativos, es decir reglamentos, decretos y ordenanzas; y la función jurisdiccional, ya que el consejo es el supremo tribunal administrativo francés y conforma junto con las cortes de apelación y los tribunales administrativos de primera instancia, la jurisdicción administrativa genérica.

Para resolver sus funciones, el Consejo está dividido en cinco secciones o formaciones, cuatro encargadas de la función consultiva y administrativa y la quinta es la que se encarga de la función jurisdiccional en materia administrativa, es decir la sección contenciosa.

Son cuatro los tipos de procedimiento que se pueden tramitar ante el consejo de estado: el contencioso de anulación o contencioso objetivo, el contencioso de plena jurisdicción, el contencioso de interpretación, y el contencioso de represión.

²⁶ Cfr. Vázquez Alfaro, José Luis, op. cit., p. 44.

El primer procedimiento, es decir el contencioso objetivo, tiene como finalidad controlar la legalidad de la actividad administrativa asegurando el cumplimiento de los textos legales aplicables a actos administrativos, y comprende el recurso de exceso de poder y el de desviación de poder.

El recurso de exceso de poder lo crea la jurisprudencia del Consejo de Estado y actúa contra los actos ilegales, nulificando los actos o resoluciones viciados de ilegalidad. Las causas para interponer este recurso son: la incompetencia de la autoridad que dictó el acto; la violación a las formalidades del procedimiento; y la violación de fondo a una norma jurídica, ya sea a una ley o reglamento, a una norma general de derecho, a la cosa juzgada o a una decisión administrativa individual con carácter definitivo.

El recurso de desviación de poder también es creación de la jurisprudencia del Consejo de Estado y va encaminado a la revisión de una resolución administrativa, emitida por autoridad competente y observando formalidades prescritas sin incurrir en violación formal de la ley, pero al emitirla, la autoridad hace uso de sus facultades para fines distintos para los que le fueron conferidos dichos poderes.

El contencioso de plena jurisdicción o contencioso subjetivo, busca la protección de los derechos públicos subjetivos de los administrados, llamado también "contencioso de los derechos", ya que es éste en el que el juez decide la existencia, contenido y efecto de los derechos subjetivos que los particulares pueden hacer valer frente a una persona jurídica de derecho público, el juez confirma, anula o modifica el acto impugnado y obliga a la administración pública a restituir el derecho público vulnerado o a proveer sobre la reclamación de daños y perjuicios. Las materias en que tiene lugar este recurso son: el examen de contratos administrativos de obra pública; la responsabilidad de la administración y

funcionarios; y los contenciosos de incidencia pecuniaria, es decir órdenes de acuerdo, estados de ejecución, etc.

El contencioso de interpretación comprende tanto el recurso de interpretación en reenvío de tribunales judiciales como el recurso directo en interpretación. El primero se plantea en la tramitación de un proceso ante un tribunal del Poder Judicial, ya que los tribunales no pueden interpretar el sentido del acto administrativo para solucionar un litigio. El segundo consiste en pedir al juez administrativo la interpretación de un acto administrativo o de una resolución emitida, en ausencia de un juicio de reenvío.

Y finalmente el contencioso de la represión, que se refiere a que constatada la inconformidad de los actos realizados por el particular respecto de una regla de derecho administrativo, el juez debe dictar la sanción aplicable al particular.

I.4.2. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

I.4.2.1 EPOCA COLONIAL

Diversas fueron las épocas que contienen acontecimientos fundamentales en la jurisdicción administrativa en México, en la primera de ellas llamada "época colonial" predomina el sistema "judicialista", en el que hay intervención de los órganos judicialistas ordinarios hasta el final de la resolución en las controversias administrativas.²⁷

Eran las audiencias la máxima autoridad política, legislativa y judicial que conocía de conflictos derivados de actos y resoluciones administrativos.

Al final de la Colonia, el 3 de diciembre de 1786, se crea la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en la Nueva España,²⁸ lo cual produce en materia de justicia fiscal la creación de la

²⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. Introducción... cit., pp. 77-78.

²⁸ Cfr. Soberanes Fernández, José Luis. Los tribunales en Nueva España, UNAM, México, 1980, p. 65.

Junta Superior de Hacienda como tribunal supremo en esa materia, para lo cual se estableció un régimen especial en que la jurisdicción correspondía sólo a los intendentes y a la Junta Superior de Hacienda.

Otro antecedente legislativo importante es la Constitución de Bayona de 1808 en la cual los tribunales no estaban posibilitados para intervenir en asuntos del Poder Ejecutivo, llevando así a España el contencioso administrativo francés.²⁹

Más adelante la primera Constitución moderna para España y sus colonias fue la de Cádiz o Constitución Política de la Monarquía Española, del 12 de febrero de 1812 cuando se reúnen las Cortes generales y extraordinarias, modificándose la organización administrativa y su estructura jurídica.³⁰

La Constitución de Apatzingán expedida el 22 de octubre de 1814, consagra la separación de poderes, lo cual iba en contra de un órgano de jurisdicción administrativa con sede en el Poder Judicial, conociendo el Supremo Tribunal de Justicia solamente de las causas civiles y personales.

1.4.2.2 EPOCA INDEPENDIENTE

En el México independiente, el 31 de enero de 1824 fue aprobada el "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", el 4 de octubre del mismo año fue aprobado el Proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos y publicada el 5 de octubre con el nombre de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", siendo inminente la influencia judicialista ya que de acuerdo con el modelo de la Constitución de los Estados Unidos de América se estructuró el Poder Judicial de la Federación, aunque estableciendo que el Poder Judicial

²⁹ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, La justicia federal y la administración pública, Porrúa, México, 1972. p. 167.

³⁰ Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, op. cit., p. 67.

residiría en la Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito.³¹

Las Bases Constitucionales son expedidas la primera a fines de 1835 y las siguientes en 1836, en donde se preveía la expedición de una ley que organizara el Tribunal de Cuentas y ordenara la jurisdicción económica y contenciosa, esta Constitución da una estructura centralista al Estado mexicano. La primera Ley de 1836, señaló un medio de impugnación ante los órganos judiciales llamado "reclamo", para reclamar resoluciones de expropiaciones decretadas por el presidente de la República o Gobernadores de los estados. La Quinta Ley establecía la estructura del Poder Judicial, confería a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de controversias administrativas en contratos o negociaciones del Supremo Gobierno o por su orden. También hizo que volvieran a aparecer los tribunales de Hacienda, con competencia específica en razón de la materia como órganos del Poder Judicial de la República, para conocer de asuntos hacendarios.

Posteriormente el 14 de junio de 1843, son publicadas las Bases para la Organización Política de la República Mexicana, las cuales contenían el principio de división de poderes públicos y señalaron que subsistirían tribunales de Hacienda dentro del Poder Judicial, y a la Suprema Corte de Justicia le otorga el conocimiento de la jurisdicción administrativa, creándose un Consejo de Estado.³²

Más adelante, eran los tribunales del Poder Judicial los que conocían del contencioso tributario dentro del procedimiento para la tramitación de litigios suscitados por la aplicación y cumplimiento de leyes federales ya que en 1847 el Acta Constitutiva y de Reformas restaura el sistema federal declarando en vigor la Constitución de 1824.

³¹ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *La justicia.* cit., pp 173-175.

³² Cfr. Quintana, José Miguel, *Reseña histórica del contencioso fiscal en México*. JUS, número 56 tomo X, México, marzo de 1943 p 204.

Las Bases de 1853 "Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución", contenían en su artículo noveno, una breve noción del sistema contencioso administrativo,³³ conforme a las cuales se establece un Consejo de Estado, cuerpo administrativo que se encargaba de la asesoría y consulta de los ministerios del gobierno.

La ley que siguió regulando en materia contenciosa administrativa fue la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento del 25 de mayo de 1853, creando en el Consejo una sección de lo contencioso administrativo con cinco consejeros abogados, según su artículo cuarto. Esta Ley separa a las autoridades administrativas y judiciales en ámbitos de competencia. Por otra parte el Reglamento del Consejo de Estado regula sus funciones como la de conocer de lo contencioso administrativo en términos que la ley señale en su artículo noveno.

Al suprimir la materia contenciosa administrativa de los juzgados de distrito y los tribunales de circuito por la expedición de la Ley Orgánica de los Jurados y Tribunales de Hacienda del 20 de septiembre de 1853, se instituyeron juzgados especiales de Hacienda de primera instancia con plena competencia. La legislación que había sido expedida con el general Santa Anna y las leyes sobre administración de justicia, se abrogaron por una ley del 25 de noviembre de 1855, denominada Ley Juárez sobre administración de Justicia.³⁴

I.4.2.3 CONSTITUCION MEXICANA DE 1857 Y CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

El 15 de mayo de 1856 se expide el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", el cual otorga en su artículo 98 a los tribunales del Poder Judicial el conocimiento de la jurisdicción administrativa. Y no fue sino hasta el 5 de febrero de 1857 cuando se jura y sanciona la "Constitución Política de la

³³ Cfr. Vázquez Alfa.o. José Luis, op. cit., p. 133.

³⁴ Cfr. Vázquez Alfaro. José Luis, op. cit., p. 136

República Mexicana", la cual en su artículo 97 señala dentro de las atribuciones de los tribunales de la Federación, es decir del Poder Judicial Federal el conocimiento de la jurisdicción administrativa.

Lo anterior trajo como consecuencia diversas opiniones entre los juristas mexicanos acerca de la eficiencia del sistema judicialista para actuar en materia administrativa, y finalmente la Suprema Corte de Justicia y la legislación posterior siguieron la tesis judicialista que elaboró Vallarta, en cuanto a que es imposible tramitar en juicio ordinario las impugnaciones de actos administrativos que violen leyes federales, tomando como presupuesto el artículo 97, fracción I.³⁵

La creación de un nuevo Consejo de Estado en el año de 1864 durante el Segundo Imperio, le otorgó facultades de crear un tribunal de lo contencioso administrativo, y el primero de noviembre de 1865 se expidió la "Ley sobre lo Contencioso Administrativo" y su reglamento. Sin embargo con la caída del segundo imperio, el juicio de amparo comenzó a ser la protección de los derechos de los particulares³⁶ en base a la interpretación del artículo 97, fracción I, que otorga conocer a los tribunales del Poder Judicial Federal de controversias administrativas.

Aunque la Constitución de 1917 omitió mencionar en su artículo 104 al igual que el artículo 97 de la Constitución de 1857, la materia administrativa, ya que el artículo 104 otorga competencia a los tribunales de la Federación para conocer sólo de controversias del orden civil y criminal, tanto la doctrina como la jurisprudencia interpretaron al proceso administrativo comprendido en las controversias civiles en sentido amplio. El 8 de agosto de ese mismo año se promulgó la "Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal", reglamentando como vías procesales para solucionar controversias

³⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, Introducción, cit., pp. 79

³⁶ Cfr. Briseño Sierra, Humberto, "Competencia de los tribunales administrativos", Jurídica, número 10, México, 1972, p. 111.

administrativas, el juicio de amparo y el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I.4.2.4 LEGISLACION ANTECEDENTE A LA LEY DE JUSTICIA FISCAL

El primero de los antecedentes importantes de la Ley de Justicia Fiscal fue la Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes, publicada el 16 de abril de 1924 la cual estableció un procedimiento para calificar y castigar las infracciones a las leyes tributarias federales; el órgano competente era la Secretaría de Hacienda, creándose además jurados de penas fiscales que tramitaban y resolvían el recurso de revisión interpuesto por particulares contra las multas impuestas.

La Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal se publicó el 7 de mayo de 1929, y fue promulgada el 11 de febrero del mismo año, la cual constituyó otro antecedente de la Ley de Justicia Fiscal, creando un jurado de revisión que conocía del recurso de revisión contra las resoluciones. La competencia de este jurado era más amplia que la de los órganos administrativos anteriores.³⁷

Más adelante un proyecto de código tributario de 1929 realizado por la Secretaría de Hacienda, facultaba al Ejecutivo Federal para expedir un Código Fiscal de la Federación; sin embargo, sólo sirvió como antecedente a la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal.

La última ley antecesora a la Ley de Justicia Fiscal fue la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, de fecha de publicación del 30 de diciembre de 1932, en donde se señala que los créditos fiscales no pagados iban a ser efectivos vía procedimiento administrativo de ejecución, pudiendo impugnarse ante las autoridades judiciales federales

³⁷ Cfr. Vázquez Alfaro, José Luis, op. cit., p. 143.

I.4.2.5 LEY DE JUSTICIA FISCAL

El 27 de agosto de 1936 se crea la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936. Esta Ley crea el Tribunal Fiscal de la Federación como tribunal administrativo inspirado en el modelo francés. Este era un tribunal establecido en el ámbito del Poder Ejecutivo que resolvía controversias administrativas, realmente fiscales.

El nacimiento de este Tribunal originó un debate doctrinal ya que algunos doctrinarios consideraban que no había precepto constitucional que permitiera crear tribunales administrativos, ya fuera por el Congreso o por el Poder Ejecutivo.³⁸ Sin embargo la reforma del artículo 104 constitucional que adelante se señala, da el fundamento constitucional a la existencia de estos tribunales.

I.4.2.6 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1938

El Código Fiscal de la Federación es posterior a la Ley de Justicia Fiscal, y fue publicado el 31 de diciembre de 1938, contenía normas sustantivas y adjetivas, que reprodujeron los principios generales de la Ley antes mencionada, porque no alteró al Tribunal Fiscal de la Federación ni en su estructura orgánica ni en su competencia.

Anteriormente a la reforma constitucional de 1946, hubo una discusión doctrinal sobre la constitucionalidad del tribunal y la jurisdicción administrativa en México. Sin embargo es la reforma a la fracción primera del artículo 104 de la Constitución,³⁹ la que dio el fundamento constitucional a los tribunales administrativos, al decir que las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la Administración

³⁸ Cfr. Fraga, Gabino, op. cit., p. 461

³⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1946, entró en vigor el 10 de enero de 1947

Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

I.4.2.7 LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DE 1966

Entre el Código Fiscal de la Federación promulgado el 30 de diciembre de 1966 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, promulgada a su vez el 24 de diciembre del mismo año, hubo total armonía en sus normas procesales. Esta Ley dota de plena autonomía al tribunal dejando de ser un órgano de jurisdicción delegada, es decir otorgándole plenas facultades para decidir una controversia mediante la emisión de una sentencia no susceptible de ser revisada por autoridades de la administración activa.

La estructura, competencia y funcionamiento del Tribunal Fiscal, pasaron a ser materia de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, ya que anteriormente se encontraban en el Código Fiscal. Este cambio es positivo, ya que es más fácil que una ley especial sea susceptible de las modificaciones que sean necesarias para la administración.

En junio de 1967 se reformó nuevamente el artículo 104 constitucional, con lo cual se facultó al legislador para crear tribunales de lo contencioso administrativo con autonomía plena, dirimiendo controversias entre particulares y la administración pública federal del Distrito Federal o territorios federales, y siendo revisadas las sentencias de los tribunales administrativos por la Suprema Corte de Justicia.⁴⁰

⁴⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, Introducción.. cit., pp. 1079.

I.4.2.8 LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

La ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue promulgada el 26 de enero de 1971,⁴¹ siendo éste el primer órgano de jurisdicción administrativa con competencia genérica y teniendo la facultad de imponer el cumplimiento de decisiones y orden en el procedimiento.

De acuerdo con la ley de este Tribunal, está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, es independiente de cualquier autoridad administrativa y tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal como autoridad local y los particulares.

I.4.2.9 LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DE 1978

Fue publicada una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación el 2 de febrero de 1978, la cual hizo importantes modificaciones a la organización del Tribunal, teniendo como uno de sus objetivos la desconcentración territorial del Tribunal Fiscal de la Federación a través de la creación de salas regionales. Por su parte el Código Fiscal de la Federación de fecha de promulgación en 1981, modificó el procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal, suprimiendo el carácter oral, y se otorgándole atribuciones propias de un auténtico tribunal para cumplir las providencias precautorias dictadas, imponiendo multas.

La reforma constitucional publicada el 17 de marzo de 1987 al artículo 116 fracción IV, da la base constitucional para que las Constituciones y leyes estatales establezcan tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dictar fallos y dirimir controversias suscitadas entre la administración pública estatal y los particulares, es decir se crearían tribunales locales de jurisdicción administrativa, los cuales son como lo menciona José Luis Vázquez Alfaro, innovadores en varios aspectos procesales, lo cual se analiza más adelante.⁴²

⁴¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1971.

⁴² Cfr. Vázquez Alfaro, José Luis, op. cit., p. 149.

Posteriormente el 29 de julio de 1987, se promulgaron reformas a la Constitución, dentro de las cuales se faculta al Congreso de la Unión para poder crear órganos de jurisdicción administrativa de carácter federal y en el Distrito Federal, reforma básicamente realizada por técnica legislativa ya que se trasladó el fundamento constitucional de los tribunales administrativos del capítulo del Poder Judicial Federal, al capítulo de las facultades del Congreso de la Unión.⁴³ Más adelante al artículo 104 se le adiciona la fracción I-B, atribuyéndole a los tribunales colegiados de circuito, conocer del recurso de revisión contra resoluciones definitivas dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo.

⁴³ Cfr. Armenta Calderon, Gonzalo, "La reforma judicial y los tribunales administrativos", Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano, Porrúa, México, 1987, pp. 833-834.

II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

II.1 UBICACION DE LOS TRIBUNALES DE JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN LA CONSTITUCION MEXICANA

El actual artículo 104 constitucional en relación a la competencia constitucional, fue inspirado en la competencia de los tribunales federales de los Estados Unidos, ya que el artículo III, sección II, de la carta federal de 1787 dispone que el Poder Judicial Federal conoce de todos los casos que deriven de la aplicación de la Constitución, leyes federales y tratados; los que afecten a embajadores y cónsules; aquellos sobre almirantazgo; aquéllos en que la Federación sea parte; aquéllos entre dos o más estados; y aquéllos entre un estado y los ciudadanos de otro estado, correspondiendo a la Suprema Corte Federal el conocimiento en única instancia de las controversias en las cuales intervengan representantes extranjeros.⁴⁴

La Constitución Federal Mexicana del 4 de octubre de 1824, en su artículo 137, fracciones I, II y V, incisos quinto y sexto, atribuyó a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de controversias entre los estados de la Federación y las relacionadas entre un estado y uno o más vecinos de otro, la resolución de conflictos sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes, de los negocios tanto civiles como criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República, de las causas de almirantazgo, presas de mar, tierra y contrabandos, de los crímenes en alta mar, de las ofensas contra la nación, de los empleados de hacienda y justicia de la Federación, y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según fuese previsto por la ley.

⁴⁴ Comentario de Héctor Fix Zamudio al artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. UNAM. México, 1994.

La fundamentación del control judicial de la constitucionalidad de las leyes se debió al inciso sexto del artículo 137 de la Constitución de 1824, como sucedió en Estados Unidos con apoyo en un precepto similar al nuestro.

El artículo 12 de la quinta de las leyes constitucionales de 1836 confirió a la Suprema Corte de Justicia, una competencia similar a la que se le habla otorgado en la Constitución Federal de 1824, reiterándose en el artículo 118, fracciones III a VII de las Bases Orgánicas de 1843.

Posteriormente en la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, artículo 97, se confirió a los tribunales federales la competencia para conocer de todas las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; de las que versasen sobre derecho marítimo, de aquellas en que la Federación fuere parte, de las que se suscitaren entre dos o más estados o entre un estado y uno o más vecinos de otro; de las del orden civil o criminal planteadas a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras, y de casos concernientes a agentes diplomáticos y consulares.

Se introduce el principio de la jurisdicción concurrente en la reforma del 29 de mayo de 1884, fracción I del artículo 97, cuando las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales afectaren intereses particulares, la competencia correspondía a los jueces y tribunales del orden común de los estados, y del Distrito Federal. La introducción de esta jurisdicción tiene por objeto evitar el rezago de los tribunales federales, al encomendar a los de carácter local el conocimiento de la controversia en las cuales sólo afecten intereses particulares.

En la Constitución de 1917 continuó el sistema judicialista ya que la fracción I del artículo 104, al igual que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857 no mencionó la materia administrativa. El 8 de agosto de 1917 se promulgó la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, que reglamentó dos vías procesales para resolver controversias administrativas: el

juicio de amparo y el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, configurándose así una tercera instancia en el proceso administrativo.

El contencioso administrativo durante el periodo de 1919 a 1934, permaneció en la esfera de competencia del Poder Judicial Federal, aunque a su vez subsistieron los procedimientos de autotutela de la administración activa.⁴⁵

En el periodo de 1937 a 1946, el Tribunal Fiscal de la Federación, primer tribunal administrativo en nuestro país y organizado originalmente conforme al sistema francés, fue considerado de inconstitucional, ya que se argumentaba que no existía un fundamento constitucional para la creación de tribunales administrativos diferentes a los del Poder Judicial.

Como ya se mencionó anteriormente, en 1946 fue expedida la reforma de la fracción I del artículo 104 constitucional que facultó al Congreso de la Unión para establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra sentencias de tribunales administrativos, creados por una ley federal con plena autonomía para dictar sus fallos, esta reforma fundamentó constitucionalmente la creación por una ley federal a los tribunales contenciosos administrativos en el régimen mexicano.

La siguiente reforma de este mismo artículo fue la de 1967,⁴⁶ que autorizó la institución de tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dictar fallos, cuando tuvieran a su cargo dirimir controversias suscitadas entre la administración pública federal o del Distrito y territorios federales y particulares. a su vez facultó al legislador para establecer normas para su organización procedimiento y recursos procedentes. Esta reforma produjo la constitucionalización tanto del Tribunal Fiscal de la Federación como la creación del tribunal administrativo de competencia genérica en el Distrito Federal.⁴⁷

⁴⁵ Cfr. Vázquez Alfaro, José Luis, op. cit., p. 141.

⁴⁶ Con entrada en vigor el 28 de octubre de 1968.

⁴⁷ Cfr. Vázquez Alfaro, José Luis, op. cit., p. 156.

Más tarde se reforma el artículo 116, fracción IV, el 17 de marzo de 1987, cambiando toda su estructura,⁴⁸ para autorizar a los estados de la república para expedir preceptos tanto constitucionales como legales, para crear tribunales de lo contencioso administrativo.

La reforma del artículo 116 significó el fundamento constitucional de la existencia y del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales encargados del proceso administrativo en las entidades federativas en nuestro país, así como de la creación de leyes orgánicas que regulen a los citados tribunales.

Posteriormente, como en el capítulo precedente se mencionó, la reforma del 29 de julio de 1987,⁴⁹ traslada del artículo 104, fracción I y la incluye en el texto del artículo 73, fracción XXIX-H, la atribución del Congreso de la Unión de crear tribunales de lo contencioso administrativo que diriman controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, apoyándose solamente en motivos de técnica legislativa y por considerarse mejor situada constitucionalmente. Por ello el texto vigente del artículo 104, fracción I-B, se remite a la fracción XXIX-B de la Carta Federal. Las reformas anteriores son con el objeto de conferir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencia predominante sobre las cuestiones estrictamente constitucionales y remitir las controversias de legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, y otorgar conocimiento de la revisión fiscal y de otras revisiones similares a los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyas resoluciones son firmes.

El 5 de enero de 1988 se publicaron las modificaciones a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como al Código Fiscal y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación con objeto de establecer las bases legales para la aplicación de la reforma constitucional antes mencionada, en virtud

⁴⁸ Este precepto se encuentra en el título quinto "De los estados de la Federación", y se refiere a la forma en que deben organizarse los poderes en una entidad federativa

⁴⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

de dicha reforma, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación posee un limitado ámbito de competencia para los asuntos de importancia y trascendencia, ya que se suprimieron sus facultades revisoras de las resoluciones emitidas por las salas regionales.

Es importante hacer la distinción de que si bien el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-H, fundamenta la creación y la normatividad de los tribunales de lo contencioso administrativo que diriman controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares, a su vez el artículo 116 fracción IV, fundamenta la creación y la normatividad de los tribunales de lo contencioso administrativo que diriman controversias suscitadas entre la Administración Pública Estatal y los particulares, lo cual significa el fundamento constitucional de los órganos jurisdiccionales encargados del proceso administrativo en las entidades federativas en México, lo cual es materia de este estudio.

II.2 LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA Y EL REMEDIO DE LA DEFENSA DE LA CONSTITUCION

Es importante mencionar que la jurisdicción administrativa es un remedio de defensa de la Constitución, ya que protege y tutela los derechos de los administrados.

Al decir que la jurisdicción administrativa es un remedio de la defensa de la Constitución, cabe apuntar que es un remedio indirecto de defensa de la Constitución, porque su función es la de proteger la esfera jurídica de los administrados, en aquellos derechos conocidos como ordinarios, es decir los que se encuentran en la legislación ordinaria, y sólo consecuentemente protege a los derechos públicos subjetivos o derechos consagrados en el texto constitucional. Por lo anterior, Fix Zamudio señala acertadamente que el proceso administrativo

es un mecanismo de control de la legalidad y no un instrumento de control de la constitucionalidad.⁵⁰

II.2.1 EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y EL CONTROL CONSTITUCIONAL

Ignacio Burgoa señala que en casos en que la impugnación jurídica de una ley inconstitucional sólo sea dable mediante el acto de aplicación respectivo, surge el problema de que si las autoridades comunes, independientemente de su índole, al conocer del recurso legal procedente contra dicho acto, pueden abordar el análisis de constitucionalidad de la norma en que aquél se hubiera basado.⁵¹

La Suprema Corte de Justicia ha sustentado el criterio de que las cuestiones que versen sobre la constitucionalidad de una ley secundaria únicamente pueden ser tratadas y resueltas por los tribunales federales, y así las autoridades distintas de éstos carecen de la facultad de solucionar problemas de oposición de normas ordinarias a la Constitución; este criterio se ha emitido en varias ejecutorias relacionadas al caso de que si el Tribunal Fiscal de la Federación puede decidir cuestiones de inconstitucionalidad de leyes fiscales. A este respecto, ha establecido la Corte que las autoridades judiciales son las únicas competentes para conocer del problema de la anticonstitucionalidad de leyes, que compete sólo al Poder Judicial de la Federación juzgar de la constitucionalidad de leyes o actos y que la naturaleza jurisdiccional del Tribunal Fiscal de la Federación no le permite decidir controversias planteadas sobre la constitucionalidad de una ley, ya que es un órgano delegado del Poder Ejecutivo.⁵²

Sin embargo, la Suprema Corte en otras ejecutorias ha adoptado un punto de vista opuesto al anteriormente señalado, al sostener que por virtud del principio

⁵⁰ Fix Zamudio, Héctor, "La protección procesal de las garantías individuales en Iberoamérica", *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 235

⁵¹ Cfr. Burgoa, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 20a. ed., Porrúa, México, 1983, p. 241.

⁵² Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo CXIX, pp. 1215 y 1216.

de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de la Ley fundamental, todas las autoridades del país tienen la obligación de acatar preferentemente a la Constitución ante cualquier disposición secundaria que la contradiga, este es el fundamento de la tesis de Gabino Fraga que se denomina como "el auto-control de la Constitución".⁵³

Ante el criterio anterior Ignacio Burgoa señala que esta obligación no implica el ejercicio de la facultad de resolver cuestiones constitucionales, sino el cumplimiento de un deber asumido dentro de un orden de derecho jerárquico.⁵⁴

El criterio jurisprudencial que prevalece en esta cuestión de ejecutorias contrarias en relación al Tribunal Fiscal de la Federación es el de carecer de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo.⁵⁵

Por su parte la Ley de Amparo señala que el Tribunal Fiscal de la Federación es incompetente en cuanto al control de la constitucionalidad tanto de leyes como de su interpretación directa, ya que el único órgano jurisdiccional que decide en última instancia sobre la constitucionalidad de leyes es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ello el atacar leyes administrativas inconstitucionales se realiza solamente a través del juicio de amparo directo, o en amparo biinstancial, ante jueces de distrito.⁵⁶

II.3 FUNDAMENTO Y CREACION DE UN TRIBUNAL FEDERAL Y DE UNA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA FEDERACION

Diversos son los proyectos elaborados que proponen que el Tribunal Fiscal de la Federación se transforme en un Tribunal Federal de Jurisdicción

⁵³ Cfr. Ignacio Burgoa, op cit., p. 242.

⁵⁴ Ibid

⁵⁵ Cfr. Tesis 27 de la Compilación 1917-1965, Tesis 115 del Apéndice 1975 y Tesis 119 del Apéndice de 1985, Pleno.

⁵⁶ Cfr. Artículo 114, fracción I y Artículo 166, fracción IV, segundo párrafo de la Ley de Amparo

Administrativa, el primero es de 1964 y establecía que el tribunal se ubicaría en la esfera de la competencia del Poder Ejecutivo y gozará de plena autonomía para dictar sus fallos.

Humberto Briseño Sierra hizo también algunas aportaciones respecto a este tribunal, opinando que debía crearse y ser integrado por jueces especializados independientes de la autoridad, tener competencia para dictar sentencias, es decir tener plena jurisdicción, así como estructurarse en un proceso principal con incidentes previos o paralelos, entre otras ideas.⁵⁷

El anteproyecto de 1973 que finalmente se convirtió en la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, proponía un Tribunal Fiscal de la Federación no estructurado como en el proyecto de 1964, sino dividido en nueve salas regionales distribuido en zonas geográficas, creándose una Sala Superior para garantizar la unidad de criterios y coordinar actividades de las demás salas.

Posteriormente en 1981 se realizó otro anteproyecto que tenía entre sus características la competencia del tribunal en juicios promovidos por administrados contra cualquier acto administrativo de autoridades del Poder Ejecutivo Federal, así mismo se incluyeron mecanismos que propiciaban la agilización de los procedimientos en el tribunal, y se planteó una organización territorial en base a la organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Héctor Fix Zamudio presentó un anteproyecto en 1983, proponiendo conservar su estructura con salas regionales y con plena autonomía para dictar sus fallos es decir con competencia genérica para conocer de todos los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que afectaran la esfera jurídica de

⁵⁷Cfr Briseño Sierra, Humberto, "El proceso administrativo", Memoria del Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Publicaciones de la Revista de la Facultad de Derecho en Mexico, México, pp. 218-223.

los particulares.⁵⁸ Un aspecto distintivo de este proyecto con los demás es que redujo los supuestos de improcedencia de la impugnación a los casos en que la Constitución señala.⁵⁹

⁵⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa", Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco años al servicio de la Federación, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1983, pp 379-414

⁵⁹ Artículo 4, 60 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. ANALISIS DE ALGUNOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LOCALES EN NUESTRO PAIS

El análisis de los Tribunales a continuación analizados se hace en base a aquellos que tanto por su organización como por su integración y funcionamiento, así como por su legislación aplicable resultan más representativos del sistema contencioso administrativo en México.

Son varios rubros en el análisis de cada Tribunal, el primero es el de la competencia, la cual puede ser en cuanto al grado, materia, cuantía y territorio, aunque hay algunos tribunales en los que no se delimitan los cuatro ámbitos competenciales ya que pueden conocer exclusivamente de una materia en especial.

El segundo rubro a analizar es el de la integración, entendida como forma en que administrativamente se compone cada tribunal, ya sea la estructura general de integración, es decir los aspectos generales de adecuación en el aparato judicial, y la estructura específica como la integración particular de cada uno de los departamentos, direcciones o divisiones con que administrativamente se integra cada tribunal.

El funcionamiento del Tribunal es el siguiente rubro, el cual se refiere exclusivamente a las actividades administrativas del tribunal.

Las distintas disposiciones adjetivas o reglamentarias señalan ciertas facultades por parte del personal del tribunal, a lo cual se refiere otro de los rubros de análisis, tomando como sinónimos debido a la diversidad con que el legislador los trata, las facultades, atribuciones, funciones y las obligaciones de los depositarios oficiales en los procesos de administración de justicia.

Al estudiar cada disposición legislativa, que regula la actuación de las autoridades jurisdiccionales, varias son las características consideradas más importantes como el sistema de nombramiento, los requisitos, las licencias o

permisos, etc. Es importante mencionar que no todas las disposiciones fundamentan totalmente a estas características.

El rubro de los impedimentos, excusas y recusaciones, se analiza de manera general al estudiar a cada uno de los funcionarios titulares del tribunal en cuestión.

Al analizar el último de los rubros que es el de recursos aplicables y el de legislación aplicable, se señalan los ordenamientos que han servido de apoyo para el análisis de cada uno de los Tribunales.

III.1 ANALISIS DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fue creado en 1971, y fue el primer órgano local de jurisdicción administrativa dotado de competencia genérica, que ha servido de base y fundamento de los Tribunales locales en cuanto a su organización, funcionamiento, integración y procedimiento administrativo. La legislación aplicable al Tribunal es además de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y el Reglamento Interior del Tribunal.

III.1.1 NATURALEZA Y COMPETENCIA

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía e independencia para dictar sus fallos.

El artículo 15 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal señala que los conflictos de competencia que se susciten entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y Tribunales de la Federación o de los Estados, se resolverán de conformidad a lo dispuesto por el artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que tengan lugar

con otros Tribunales del Distrito Federal serán resueltos por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La facultad de revisión de la Constitución adicionó una fracción XXIX-H, al texto del artículo 73 constitucional, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987. La facultad que se le confiere al Congreso de la Unión para crear órganos de jurisdicción administrativa en el ámbito federal y en el Distrito Federal no es nueva, ya que desde 1967, el texto constitucional planteó la posibilidad de la existencia de este tipo de tribunales. El 28 de enero de 1971 se promulgó la ley que crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al que posteriores reformas antes mencionadas, le dieron su actual fisonomía.

El artículo constitucional que originalmente fundamentó de una manera general la institución de los Tribunales Contenciosos Administrativos en nuestro país, es el artículo 116 fracción IV constitucional que señala:

"El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados 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 Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

La competencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal en cuanto a la materia se fundamenta en el artículo 122, fracción IV, inciso e) constitucional que señala:

"IV. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares."

La competencia de la Sala Superior del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal es: fijar la Jurisprudencia del Tribunal; resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas; resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior; conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes (cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la Ley); calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados del Tribunal (y en su caso, designar al Magistrado que deba sustituirlos); así como establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, y entre los Magistrados instructores y ponentes.⁶⁰

El artículo 21 de la Ley del Tribunal señala que las Salas del Tribunal son competentes para conocer: de los juicios en contra de los actos administrativos⁶¹ que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares; de los juicios en contra

⁶⁰ Artículo 18 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

⁶¹ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994, tomo I, p. 76, y tomo IV, p. 2820: El acto administrativo es el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad, las autoridades administrativas realizan el acto administrativo cumpliendo con funciones de autoridad administrativa.

La resolución administrativa es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa. Toda resolución administrativa es un acto administrativo de autoridad, pero existen actos administrativos que no revisten el carácter jurídico de verdaderas resoluciones administrativas. Son numerosos casos en que la autoridad opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones. Todos son actos administrativos producidos por mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas, pero sin decidir ni resolver.

de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal (se fije esta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación), nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal; de los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, (a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera);⁶² de las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten; del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala; de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal; y de los demás que señale la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo cuando se refiere a la competencia de las Salas del Tribunal, señala a los juicios en contra de actos administrativos, debiendo referirse a resoluciones administrativas, es decir al tipo de actos administrativos que como la ley señala dictan, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar la autoridades del Departamento del Distrito Federal.

⁶² Cfr. Artículo 8 Constitucional. En este artículo se establece la garantía individual: "derecho de petición", que se refiere a que todo gobernado puede dirigirse a la autoridad con certeza de que recibirá respuesta a su solicitud formulada; este derecho no se agota en la facultad de pedir algo a la autoridad, ya que el derecho público subjetivo que consagra este precepto, se puede denominar "derecho de respuesta" o "derecho de recibir respuesta", pues la Constitución otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que ha sido hecha.

La jurisprudencia de la Corte ha determinado que independientemente de que la ley establezca algún efecto negativo a la falta de respuesta dentro del término previsto, los particulares están facultados para exigir la contestación que corresponda a la petición hecha a la autoridad. La negativa ficta es una forma de fijación de una respuesta ante una situación jurídica indeterminada, pero también existe la concepción de que el silencio sea interpretado como una respuesta afirmativa, lo cual ocurre cuando la autoridad no resuelve, dentro del plazo fijado, respecto del registro de un sindicato (Artículo 336 de la Ley Federal del Trabajo); se considera que cuando la autoridad calla, no dice nada y en consecuencia es posible el exigirle la respuesta correspondiente. Por lo anterior el derecho de petición da la posibilidad, determinada por la Corte, de que puede pedirse amparo contra lo que se puede considerar como una falta de acto de autoridad o un acto omisivo, según la doctrina del amparo.

Es importante mencionar que la competencia del tribunal en lo que respecta a las salas ordinarias, se agota en la actividad jurisdiccional, en principio poseen una competencia genérica, de acuerdo con la fracción I del artículo 21, que abarca todos los actos administrativos dictados por el Departamento del Distrito Federal, mismo precepto que menciona otras atribuciones específicas, entre las que se encuentran la materia fiscal y el silencio administrativo.

Un aspecto importante en el análisis de este Tribunal, se refiere a que la reforma de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo publicada el 3 de enero de 1978, retoma el concepto de "interés tutelado" que existía en el texto original del 25 de febrero de 1971, en oposición al de "interés legítimo y directo", establecido en la reforma de 1973, en el artículo 33 se indica que puede deducir una acción ante el tribunal todo aquel que tenga un interés que funde su pretensión.

A este respecto, Gabino Fraga menciona que ocasionalmente la administración realiza una actividad o impone una abstención, no en favor de los individuos sino para la satisfacción del interés general, aunque la actividad redunde en beneficio de un individuo y que, por lo mismo, éste tenga un interés en su realización, caso en que el interés del particular se satisface no por efecto directo, sino por un acto reflejo de la norma, no existe propiamente un derecho subjetivo, sino que sólo se trata de un simple interés de hecho.⁶³

⁶³ Tesis 59 del Apéndice 1917-1985, 1a. parte, Pleno, p. 126. Interés Jurídico. Interés Simple y Mera Facultad, cuando existen. El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un "poder de exigencia imperativa"; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la

III.1.2 INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO

La estructura general del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se fundamenta en el artículo primero de su Ley donde se menciona que es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y competencia que la ley establece.

Por otra parte, la estructura específica o particular del Tribunal se compone de la siguiente manera: una Sala Superior integrada por cinco magistrados y por tres Salas de tres magistrados cada una, que podrán aumentarse en dos más formadas por tres magistrados supernumerarios, a juicio de la Sala Superior.⁶⁴

En cuanto al nombramiento de los magistrados que integren la Sala Superior y las salas del Tribunal, así como a los supernumerarios necesarios, el Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal y con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, será quien los elija.

El Tribunal se compondrá de la siguiente manera: tendrá un Presidente, que será a su vez el Presidente de la Sala Superior y que durará en su cargo un año y podrá ser reelecto, igual que el presidente de cada una de las salas, según el

norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección que pueda hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquiera autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan "el poder de exigencia" correspondiente

⁶⁴ Artículo 2 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal

artículo 5 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal. También tendrá un Secretario General de Acuerdos que será también Secretario de Acuerdos de la Sala Superior, un Secretario General de Compilación y Difusión, los Secretarios necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal y defensores jurídicos gratuitos (quienes serán empleados de confianza), así como los actuarios y empleados que determine el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal.⁶⁵

La integración de la Sala Superior la señala el artículo 16 de la Ley del Tribunal y se compondrá de cinco magistrados especialmente nombrados para integrarla, pero aclara que bastará la presencia de cuatro de sus miembros para que pueda sesionar.

La estructura del tribunal según el Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es: Sala Superior, Presidencia, Salas Ordinarias, Secretaría General de Acuerdos (que lo es tanto del Tribunal como de la Sala Superior), Secretaría General de Compilación y Difusión, Secretarios de Acuerdos, Coordinación de Asesoría y Defensoría Jurídicas, Actuarios, Coordinación Administrativa y Empleados en General.

En cuanto al funcionamiento del Tribunal, las sesiones de la Sala Superior serán públicas, excepto en los casos en que la moral, el interés público o la Ley exijan que sean secretas.⁶⁶ Sus resoluciones se tomarán por los votos en el mismo sentido de tres Magistrados por lo menos, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal, y en caso de no darse el número de votos requeridos, el asunto se diferirá para la siguiente sesión, y si no se pudiera tomar la resolución por el mismo motivo, se designará nuevo ponente, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley del Tribunal.

⁶⁵ Artículo 12 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal

⁶⁶ Artículo 17 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Según el artículo 88 de la Ley antes mencionada, respecto a la jurisprudencia que emita la Sala Superior, esta será obligatoria para ella y las demás Salas del Tribunal siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por el voto de cuatro Magistrados, en el mismo sentido.

El Reglamento Interior del Tribunal establece las atribuciones de los presidentes de sala, secretarios, actuarios y defensores jurídicos gratuitos.

Con arreglo al procedimiento que señala la misma Ley, se substanciarán y resolverán los juicios que se promuevan ante el Tribunal y a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal, a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y al Código Fiscal de la Federación.⁶⁷

III.1.3 FACULTADES, ATRIBUCIONES, FUNCIONES Y OBLIGACIONES

En el artículo 29 de la Ley del Tribunal se señalan los diversos medios de apremio y medidas disciplinarias con las que cuenta el Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden, y son: la amonestación, la multa de una cantidad equivalente al monto de 10 a 50 días de salario mínimo en el Distrito Federal, el arresto hasta por veinticuatro horas, y auxilio de la fuerza pública.

Por su parte, el Presidente del Tribunal tiene algunas de las siguientes atribuciones: representar al Tribunal ante toda clase de autoridades; presidir las comisiones que designe la Sala Superior; denunciar a la Sala Superior las contradicciones de que tenga conocimiento entre sentencias dictadas por las Salas; dictar las medidas que exijan el buen funcionamiento y la disciplina de la Sala Superior e imponer las sanciones administrativas que procedan a los

⁶⁷ Artículo 24 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

secretarios y empleados administrativos del mismo, dictar las ordenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal, autorizar en unión del Secretario General de Acuerdos las actas en que se hayan constar las deliberaciones y acuerdos de la Sala Superior; realizar los actos administrativos y juridicos que no requieran la intervencion de la Sala Superior (conforme a la Ley); rendir a la Sala Superior en la última Sesión de cada año un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales tesis adoptadas por éste en sus decisiones; y publicar la jurisprudencia del Tribunal, las sentencias de la Sala Superior cuando constituyan jurisprudencia o cuando la contraríen, incluyendo los votos particulares que con ella se relacionen, así como aquellas que considere que deben darse a conocer por ser de interés general.⁶⁸

Además de las atribuciones del presidente del Tribunal señaladas anteriormente, el Reglamento Interior del Tribunal, contempla las siguientes: dar cuenta a la Sala Superior con las excitativas de justicia, para que determine lo procedente; resolver conflictos entre Salas Ordinarias del Tribunal (oyendo la opinión de la Sala Superior, los miembros de las Salas en conflicto tendrán sólo voz informativa); conferir a Magistrados de Salas Ordinarias las comisiones y representaciones del Tribunal que se estimen pertinentes.

Respecto a las atribuciones de los presidentes de sala, secretarios, actuarios y defensores jurídicos gratuitos, serán establecidas en el Reglamento Interior del Tribunal.

Algunas de las atribuciones de los Presidentes de las Salas Ordinarias son: conceder la suspensión de los actos impugnados en el mismo auto de admisión de la demanda, haciéndolo saber sin demora a las autoridades demandadas para su cumplimiento; conceder cuando proceda la suspensión de actos impugnados en cualquier momento del juicio (si lo solicitare el actor); decretar los medios de

⁶⁸ Artículo 20 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

apremio previstos en la Ley de la Materia, para hacer cumplir las determinaciones de la Sala; realizar actos administrativos o jurídicos que no requieran la intervención de los otros dos Magistrados, de la Sala Superior o del Presidente del Tribunal; dictar medidas que coadyuven al orden, buen funcionamiento y la disciplina de la Sala, exigir que guarden el respeto y consideración debidos, imponiendo las correspondientes medidas disciplinarias, previo acuerdo en su caso, de la Sala Superior.⁶⁹

La Sala Superior, tiene las siguientes atribuciones: designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal, quien lo será también de la Sala Superior; nombrar al Secretario General de Acuerdos, a los Secretarios y Actuarios de la Sala Superior; dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal; designar las comisiones de Magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del Tribunal; formular anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del Tribunal; expedir el Reglamento Interior del Tribunal que comprenderá las normas de trabajo, así como las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento; y designar de entre sus miembros a los Magistrados visitantes de las Salas.⁷⁰

Además hay otras atribuciones que no se encuentran en la Ley del Tribunal, pero sí en el artículo 4 de su Reglamento Interior como son: vigilar la correcta aplicación del presupuesto del Tribunal; fijar los periodos de vacaciones y determinar la suspensión de labores del Tribunal; conocer de acusaciones o quejas que se presenten en contra del presidente del Tribunal, Magistrados, Secretarios, Actuarios y empleados del Tribunal; vigilar el cumplimiento de la Ley, de su Reglamento y demás disposiciones legales relativas que normen las funciones del

⁶⁹ Artículo 8 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

⁷⁰ Artículo 19 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Tribunal; resolver dudas que se susciten con motivo de la aplicación de su Reglamento y proceder a su modificación cuando se estime necesario; ejercer, realizar o tomar determinaciones, actos o medidas que juzgue necesarios por la buena marcha del Tribunal y que no estén expresamente reservados para el Presidente del Tribunal.

Entre las atribuciones de los Magistrados de las Salas Ordinarias se encuentran: remitir los asuntos en que se solicite suspensión, después del auto de admisión en cualquier juicio, al Presidente de la Sala en un plazo de veinticuatro horas; conocer de las quejas por incumplimiento de las resoluciones que se dicten y que serán transmitidas por el propio Magistrado Instructor; conocer del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma sala, que será substanciado por el Magistrado Instructor; enviar los asuntos al Presidente de la Sala respectiva cuando se tengan que dictar medidas cautelares; revisar cuando menos una vez al mes el archivo de sus ponencias con el fin de constatar que no se dejen expedientes pendientes de acuerdo o resolución.⁷¹

A los presidentes de sala, secretarios, actuarios y defensores jurídicos gratuitos, se les establecen sus funciones en el Reglamento Interior del Tribunal.

El mismo Reglamento,⁷² hace referencia a las atribuciones de la Secretaría General de Acuerdos de las cuales algunas son: tramitar los recursos de revisión, reclamación, queja, revisión por contradicción y excitativas de justicia, hasta el momento procesal de turnarlos al Magistrado Ponente, así como lo conducente a los juicios de amparo, cuando se señale como autoridad responsable a la Sala Superior o al Presidente del Tribunal; auxiliar a la Presidencia en el turno diario de las demandas a cada una de las ponencias, dado número de juicio y sala que corresponda a cada negocio; dar fe y firmar las actuaciones y acuerdos de la Sala

⁷¹ Artículo 9 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

⁷² Artículo 10 del Reglamento Interior del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Superior; llevar el turno de los Magistrados que deban formular proyectos de resolución de los asuntos que sean competencia de la Sala Superior; llevar el turno y registro de las substituciones de los Magistrados del Tribunal; remitir los recursos de revisión, queja, revisión por contradicción y reclamación, a la ponencia correspondiente de la Sala Superior; expedir certificaciones y las constancias que soliciten las partes, relacionadas con los asuntos que se estén tramitando en ese momento en dicha Secretaría; llevar el registro y certificación de firmas de los Magistrados, Secretarios y defensores y Actuarios del Tribunal; que serán por número progresivo de las propias ponencias; vigilar las actividades de la Asesoría y defensoría Jurídicas, así como de la Oficialía de Partes, comunicando a la Sala Superior del Tribunal las irregularidades que en su caso advierta.

La Secretaría General de Compilación y Difusión forma parte del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y le corresponden entre sus funciones las siguientes: compilar y difundir la jurisprudencia y precedentes importantes, así como llevar las estadísticas de actividades propias de la Institución; coordinar a los Asesores jurídicos y el Personal administrativo que dependan de esa área, para el debido desempeño de sus funciones; coordinar las áreas administrativas de la Biblioteca y el Archivo General de Tribunal.⁷³

Algunas de las atribuciones de los Secretarios de acuerdo, conforme al artículo 14 del Reglamento Interior del Tribunal son: recibir las demandas que se turnen a la ponencia de su adscripción y preparar el acuerdo que proceda; recibir contestaciones, recursos, quejas y toda clase de escritos y promociones; llevar un control de los juicios en trámite que se les haya asignado; elaborar las sentencias que deban ser proyectadas por el Magistrado de su ponencia; elaborar proyectos de resolución en los recursos de reclamación y queja; autorizar y dar fe de todos los acuerdos, autos o resoluciones, exhortos, actas que se expidan, practiquen.

⁷³ Artículo 11 del Reglamento Interior del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

asienten o dicten por el magistrado de sus ponencias; acordar en los expedientes las certificaciones relativas a términos de prueba y las demás razones que exprese la Ley de la materia o las que el Magistrado en su ponencia dicte; asistir a las diligencias de prueba que ordene expresamente el Magistrado.

Les corresponde a los actuarios: practicar las notificaciones personales y las diligencias decretadas por el Magistrado Instructor, y llevar un libro en el que se asienten diariamente las diversas diligencias y notificaciones que hayan efectuado.⁷⁴ Por su parte, la Coordinación de Asesoría y Defensoría Jurídica según el artículo 24 del Reglamento tiene las atribuciones de proporcionar defensoría preferentemente a personas de escasos recursos.

La Coordinación Administrativa forma parte del Tribunal y una de sus atribuciones es: coordinar y administrar los recursos humanos, los recursos financieros y los servicios generales con que cuenta la institución. La Oficialía de Partes se encarga de: recibir todo tipo de correspondencia, promociones y documentos destinados al Tribunal; distribuir las contestaciones y promociones a la Sala a la que van dirigidas; y enviar a la Secretaría General de Acuerdos la documentación relacionada con los recursos de revisión interpuestos por las partes.⁷⁵

III.1.4 IMPEDIMENTOS, EXCUSAS Y RECUSACIONES

El artículo 14 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señala que están impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo de la Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o de naturaleza privada,

⁷⁴ Artículo 18 del Reglamento Interior del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

⁷⁵ Artículos 40 y 41 del Reglamento Interior del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

excepto los cargos o empleos de carácter docente y los honoríficos, los magistrados, secretarios y actuarios.

Los casos en que los Magistrados deban excusarse, están señalados en el artículo 46 de la Ley del Tribunal, y el 47 prescribe que deben hacer la debida manifestación ante la Sala Superior.

También las partes en juicio pueden recusar a los Magistrados, tanto de la Sala Superior como de las Salas, por cualquiera de las causas a que se refiere el artículo 46 de la Ley del Tribunal, la recusación se hará valer ante la Sala Superior.⁷⁶

III.1.5 RECURSOS Y LEGISLACION APLICABLE

Es optativo para el particular agotar o intentar algún recurso o medio de defensa, cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal así lo establezcan. Sin embargo, en materia fiscal deberán agotarse los recursos previstos en la Ley de Hacienda del Distrito Federal, conforme al artículo 28 de la Ley del Tribunal.

Los recursos procedentes ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, son los de reclamación y revisión, el de reclamación tiene lugar contra las providencias o los acuerdos de tramite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de cualesquiera de las salas o por los magistrados;⁷⁷ y el de revisión contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo 86 de la Ley del Tribunal.⁷⁸

La legislación aplicable al Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Reglamento Interior del

⁷⁶ Artículo 49 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

⁷⁷ Artículo 86 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

⁷⁸ Las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, la Ley de Hacienda para el Distrito Federal, y el Código Fiscal de la Federación.

III.2 ANALISIS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI

III.2.1 COMPETENCIA

El fundamento constitucional de la competencia por materia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí, se encuentra en el artículo 116 fracción IV, citado anteriormente.

El objeto del Tribunal es dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado, los Municipios y Organismos Descentralizados Estatales o Municipales con funciones de autoridad, y los particulares, así como de los juicios de nulidad en contra de las resoluciones dictadas en los procedimientos de responsabilidad seguidos respecto de las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos.⁷⁹

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene competencia para conocer: de todas las fracciones a que se refiere el Artículo 25 de esta Ley por intermedio de la Sala Colegiada que lo compone; de todos los recursos que deberán promoverse ante el Presidente del Tribunal y Sala Colegiada, según el artículo 32 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado. Así mismo, la Sala Colegiada del Tribunal tiene entre su competencia, conocer: de los juicios que se promuevan en contra de actos o resoluciones de carácter administrativo o fiscal que en el ejercicio de sus funciones, dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar las dependencias que integran la administración pública estatal o municipal en perjuicio de los particulares; de los juicios que se promueven en contra de

⁷⁹ Artículos 2 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí y 71-bis párrafo 2 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.

cualquier acto o resolución de carácter fiscal, producido con un organismo descentralizado, estatal o municipal en agravio de los particulares; de los juicios de nulidad de las resoluciones dictadas en los procedimientos de responsabilidad seguidos respecto de las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos; y de los demás a que se refiere el artículo 21 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado y 71-BIS párrafo 8o. de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.

En cuanto a la competencia por territorio del tribunal, la Sala Colegiada tiene jurisdicción en todo el Estado, y para determinarla, se atenderá el domicilio donde se encuentren ubicadas las oficinas de la autoridad demandada.⁸⁰

III.2.2 INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO

En el Estado de San Luis Potosí, la justicia administrativa se imparte a través de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo con jurisdicción en todo el territorio estatal y con la competencia y organización que establece esta Ley para revisar la legalidad de los actos y resoluciones de la Administración Pública Estatal y de los Ayuntamientos de la Entidad, conforme al artículo primero de la Ley de Justicia Administrativa.

En cuanto a la estructura específica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de San Luis Potosí, éste se compondrá de una Sala Colegiada integrada de tres magistrados, uno de los cuales será Presidente de la Sala y del Tribunal, pudiendo aumentarse el número de salas en la medida que se hagan necesarias.⁸¹

Por su parte, la Sala Colegiada está integrada por tres Magistrados, siendo designado Presidente uno de ellos en la primera sesión del año y quien a su vez será el Presidente del Tribunal, durará en su encargo dos años; tendrá además

⁸⁰ Artículos 32 y 33 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí

⁸¹ Artículo 4 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí.

un Secretario de Acuerdos, tres Secretarios de Estudio y Cuenta, dos Actuarios, y el personal administrativo y supernumerario o interino que requiera las necesidades del servicio.

El Tribunal para el ejercicio de sus atribuciones, cuenta con los servidores públicos señalados en el artículo 22 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado.

En lo referente al funcionamiento del Tribunal, es la Ley Orgánica la que determina la organización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el despacho de los negocios de sus competencia, así como el procedimiento y términos en que se ha de ejercer sus facultades.⁸²

Los artículos 17 y 18 de la Ley de Justicia Administrativa, contemplan la integración de la Sala Colegiada: por tres Magistrados, siendo designado Presidente uno de ellos en la primera sesión del año, quien a su vez es el Presidente del Tribunal; la duración en su encargo es de dos años; tiene además un Secretario de Acuerdos, tres Secretarios de Estudio y Cuenta, dos Actuarios, y el personal administrativo y supernumerario o interino que requiera las necesidades del servicio. La Sala Colegiada tendrá jurisdicción en todo el Estado de San Luis Potosí, y residencia en la Capital de este.

El fundamento que regula las relaciones de carácter laboral entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí y su personal, según la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí, es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sin embargo el artículo que regula

⁸² Artículo 71-bis último párrafo de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí

estas relaciones es el artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo⁸³ y el 116, fracción V⁸⁴ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la jurisprudencia que establezca el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es obligatoria para éste, siempre que lo resuelto se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad.⁸⁵ La Ley de Justicia Administrativa, no menciona el caso en que haya contradicción entre la opinión de este Tribunal y la del Poder Judicial de la Federación, caso en el cual se estará a lo que disponga el órgano jerárquicamente superior.

El fundamento de lo anterior es el artículo 192, primer párrafo y 193 primer párrafo de la Ley de Amparo que señala que la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

III.2.3 FACULTADES, ATRIBUCIONES, FUNCIONES Y OBLIGACIONES

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un órgano de control de la legalidad con facultades de anulación, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y hacerlos cumplir e independiente de cualquier autoridad administrativa.⁸⁶ Para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden, el Tribunal y la Sala pueden hacer uso, a su elección según el caso, de los siguientes medios de

⁸³ "Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."

⁸⁴ "Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

⁸⁵ Artículo 150 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí.

⁸⁶ Artículo 30 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí.

apremio y medidas disciplinarias: amonestación; multa hasta de cincuenta días del salario mínimo vigente general en el Estado de San Luis Potosí y que se duplicará en caso de reincidencia; arresto hasta por treinta y seis horas; y el auxilio de la fuerza pública.⁸⁷

Este artículo no es claro, ya que los Tribunales Contenciosos Administrativos tienen solo la facultad de resolver sobre la nulidad o validez del acto y señalar el plazo para que la autoridad realice una conducta, reponga un procedimiento o dicte una resolución; pero no puede ordenar la modificación del acto reclamado ni puede señalar el sentido de la resolución de la administración activa, es decir sus facultades no son constitutivas de derechos.⁸⁸

Son algunas atribuciones del Presidente del Tribunal, según el artículo 16 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado: representar al Tribunal ante cualquier autoridad y actos oficiales; presidir la Sala Colegiada y ejecutar las resoluciones que emanen de la misma; dirigir los debates y cuidar el mantenimiento del orden

⁸⁷ Artículo 42 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí.

⁸⁸ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, "Días y trabajos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F.", Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 133, 134 y 135, tomo XXXI, enero-junio de 1984, p. 126.

Cfr. Semanario Judicial de la Federación, 7a. época, Vol. 76, 6a. parte, p. 80. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Competencia: En los términos de los artículos 21, 77 y 79, de la Ley que lo rige, la naturaleza de los actos que pueden impugnarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo da origen a problemas nuevos, que no han dado lugar aún a soluciones ya establecidas por los precedentes judiciales, y que en opinión de este Tribunal deben resolverse, en cuanto ello sea compatible con los textos legales, de manera que el juicio administrativo, venga a suplir la primera instancia del amparo indirecto por legalidad, que antes procedía contra los actos que ahora deben impugnarse en el juicio administrativo, y de manera que no surja una trampa procesal que en vez de facilitar la defensa de los derechos de los particulares, venga a entorpecerla, creando situaciones confusas entre la procedencia del amparo indirecto y del juicio administrativo. Y en caso de duda, o en que sea opinable la procedencia del juicio administrativo o del juicio de amparo debe admitirse el que el particular afectado elija, pues debe estimarse que el legislador ha instituido ambos juicios para la mejor defensa de los derechos de los gobernados, a fin de que se respire en el país un ambiente de libertad y derecho, y no como obstáculos o laberintos procesales que vengan a entorpecer esa defensa. Y también es de estimarse que el valor jurídico más alto está en que los gobernados logren una decisión de fondo sobre el mérito de sus pretensiones, y no en cerrar caminos legales a la solución de las controversias, mediante interpretaciones rigurosas de sistemas legales que reglamentan las instituciones en forma que surgen problemas que dan lugar a soluciones confusas y opinables, sin que ello sea imputable a los particulares afectados.

en las Sesiones de la Sala Colegiada, las cuales serán públicas, con excepción de los casos en que la moral, el interés público o la Ley exijan que estas sean secretas.

La Sala Colegiada tiene las siguientes atribuciones: proceder a la ejecución de sus sentencias y decretar las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la Sala solicitando de las autoridades el apoyo necesario para tales efectos; aprobar el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Tribunal; ejercer y administrar el presupuesto del Tribunal y formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos del mismo, dando cuenta a la Sala Colegiada; rendir los informes previos y justificados en los juicios de amparo promovidos en contra de actos del Tribunal; resolver los recursos que conforme a la presente Ley sea competente para hacerlo; conocer de las excitativas de justicia que promuevan las partes para la impartición de justicia cuando los Magistrados de la Sala no formulen la resolución que corresponda dentro de los plazo señalado por la Ley; expedir, modificar y substituir el Reglamento Interior del Tribunal.⁸⁹

Entre algunas de las atribuciones del Secretario General de Acuerdos de la Sala Colegiada, se encuentran: acordar con los Magistrados de la Sala todo lo relativo a las sesiones del Tribunal; levantar las actas respectivas, recabando las firmas de los Magistrados; autorizar con su firma las resoluciones de la Sala Colegiada; llevar las certificaciones que el propio Tribunal o la Ley le encomienden; proyectar los acuerdos de tramite; practicar las diligencias que les encomienden los magistrados de la Sala cuando éstas deban hacerse fuera del local de la misma, asentar en los expedientes, las razones y certificaciones que procedan, expedir certificaciones de las constancias que obren en los expedientes de la sala, como lo establece el artículo 23 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí.

⁸⁹ Artículo 19 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí.

Por su parte, los Secretarios de Estudio y Cuenta tiene como obligación, formular proyectos de la sentencia de acuerdo con las instrucciones que reciban del Magistrado del cual estén adscritos.⁹⁰ Así mismo, los Actuarios de la Sala Colegiada, tienen bajo su responsabilidad practicar las notificaciones en la forma y términos previstos por la presente Ley.⁹¹

III.2.4 IMPEDIMENTOS, EXCUSAS Y RECUSACIONES

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí en el artículo 43 señala que la recusación no procede en el Juicio Contencioso Administrativo, sin embargo, los Magistrados, bajo su responsabilidad, deberán excusarse de intervenir en los siguientes casos: cuando tengan algún interés personal en el asunto; cuando tengan interés directo o indirecto su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado, sus colaterales dentro del cuarto grado y sus parientes por afinidad hasta el segundo grado; cuando entre el funcionario y entre alguna de las partes, sus abogados, representantes o delegados, haya relación de amistad o enemistad manifiesta; cuando haya sido apoderado o patrono de alguna de las partes o del mismo negocio; cuando haya dictado el acto impugnado o haya intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución; cuando figure como parte en un juicio similar, pendiente de resolución, radicado en el Tribunal; y por su puesto, cuando esté en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

III.2.5 RECURSOS Y LEGISLACION APLICABLE

Cuando las Leyes y Reglamentos que rijan el acto impugnado establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el agraviado agotarlo o

⁹⁰ Artículo 27 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí.

⁹¹ Artículo 26 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí.

intentar desde luego el juicio ante el Tribunal, incluyendo aquellos asuntos de materia fiscal.⁹²

Se establecen en la Ley de Justicia Administrativa, los recursos de queja y reclamación; y contra las Resoluciones que se dicten en los recursos de queja o reclamación no procede recurso alguno.

La queja es uno de los recursos y procede: en contra de actos del Magistrado Instructor, Secretarios de Acuerdos y Actuarios de la Sala, por el retardo injustificado de las actuaciones procesales; en contra de los autos de las autoridades demandadas por exceso o defecto en la ejecución de las sentencias del Tribunal; y cuando no se acate la suspensión concedida en contra de los actos o resoluciones impugnadas.⁹³

El artículo 144 de la Ley de Justicia Administrativa regula el recurso de reclamación, el cual procede en contra de las providencias o acuerdos de trámite dictadas por la Sala Colegiada, excepto cuando por disposición de esta Ley no proceda recurso alguno.

La legislación aplicable en el Tribunal de lo Contencioso del Estado de San Luis Potosí es: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado libre y soberano de San Luis Potosí, la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí, y la Ley Orgánica del Poder Judicial de San Luis Potosí.

III.3 ANALISIS DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE SINALOA

III.3.1 COMPETENCIA

Al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, le corresponde; el conocimiento, y despacho de los asuntos que expresamente le

⁹² Artículo 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí.

⁹³ Artículo 143 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí.

reconoce la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa⁹⁴ El Tribunal se rige por las disposiciones contenidas en la Constitución Política Local, la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, el presente Reglamento y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

En cuanto a la competencia por materia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, este conoce y resuelve las controversias que se susciten en relación con la legalidad, interpretación, cumplimiento y efectos, de procedimientos, disposiciones y resoluciones de naturaleza administrativa y fiscal, emitidos por autoridades del Estado o de los Municipios, así como por Organismos Descentralizados del Poder Público, conforme el artículo 3 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa.

Entre los asuntos que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, es competente para conocer y resolver se encuentran: los asuntos que se promuevan en contra de resoluciones administrativas o fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades Estatales y Municipales, así como sus respectivos Organismos Descentralizados; de la promoción contra actos en materia administrativa o fiscal, que configuren negativa ficta de las autoridades del Estado, de los Municipios o de los Organismos Descentralizados estatales o municipales.⁹⁵

El artículo 22 de la Ley de Justicia Administrativa, señala que las Salas del Tribunal son competentes para conocer de los asuntos que establece el artículo 13 de esta Ley y de los siguientes: del recurso de reclamación en los términos del capítulo I del título cuarto de esta Ley; del recurso de queja en los términos del capítulo II del título cuarto de esta Ley.

⁹⁴ Artículo 3 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa.

⁹⁵ Artículo 13 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa.

III.3.2 INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO

La integración específica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, se rige conforme al artículo 4 de la Ley de Justicia administrativa, el cual está compuesto por tres Magistrados propietarios y los supernumerarios que determine el Gobernador Constitucional del Estado y ejercerá sus funciones en Pleno y en las Salas Unitarias. El Tribunal Contencioso Administrativo tendrá un Presidente que residirá en la Capital del Estado, quien podrá integrar la Sala respectiva.

Además, para el despacho de los asuntos de su competencia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo estará integrado por: un Secretario General de Acuerdos, el Secretario de Acuerdos de cada Sala, los Secretarios de Estudio y Cuenta de las Salas, los Actuarios, un Jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo, y el Personal Técnico y Administrativo necesario.⁹⁶

Las Salas regionales se integran por un Magistrado cada una; y tendrán además un Secretario de Acuerdos, los Secretarios de Estudio y Cuenta, Actuarios, y Personal administrativo que requieran para su funcionamiento. En cada Sala Regional habrá Asesores Jurídicos gratuitos adscritos a la misma, conforme al artículo 20 de la Ley de Justicia administrativa del Estado de Sinaloa.

En cuanto al funcionamiento del Tribunal, las sesiones del pleno son públicas, con excepción de los casos en que la moral, el interés público o la Ley, exijan que sean reservadas, y se llevan a cabo en forma ordinaria una vez cada quince días y en forma extraordinaria cuando el Presidente lo considere necesario.⁹⁷

El Tribunal funcionará por lo menos con tres Salas unitarias, las que podrán ser aumentadas cuando así lo considere necesario el Tribunal en Pleno, previa

⁹⁶ Artículo 10 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa.

⁹⁷ Artículo 15 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa.

autorización del ejecutivo del Estado, y las que se ubican en las regiones norte, centro y sur del Estado.

Cuando sea necesario, el Tribunal hace cumplir sus determinaciones aplicando en el orden establecido los medios de apremio siguientes: apercibimiento; multa, por una cantidad equivalente de tres a sesenta días de salario mínimo general vigente; arresto hasta por treinta y seis horas; y auxilio de la fuerza pública.⁹⁸

El artículo 11 del Reglamento Interior del Tribunal, se refiere a las sesiones del Pleno, estas se llevarán a cabo en forma ordinaria una vez cada quince días y en forma extraordinaria cuando el Presidente lo considere necesario o lo solicite la mayoría de los Magistrados.

III.3.3 FACULTADES, ATRIBUCIONES, FUNCIONES Y OBLIGACIONES

Lo que le corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo actuando en Pleno es: fijar la adscripción de los Magistrados, Secretarios, Actuarios y Asesores Jurídicos; resolver los recursos de revisión que se presenten en contra de las resoluciones que se dicten por las salas en la tramitación de los asuntos de su competencia; establecer la Jurisprudencia del Tribunal; expedir y modificar el reglamento interior del Tribunal; dictar los acuerdos necesarios para el despacho pronto y expedito de los asuntos que sean competencia del Tribunal; discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Tribunal y remitirlo, para su sanción y tramite correspondiente, al Ejecutivo del Estado; resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las salas.⁹⁹

Las atribuciones del Presidente del Tribunal son: representar al Tribunal; autorizar conjuntamente con el Secretario General de Acuerdos, las Actas y

⁹⁸ Artículo 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa.

⁹⁹ Artículos 17 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa y 12 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa.

despachos del Tribunal; realizar los actos y dictar los acuerdos para los que no se requiere la intervención del Pleno; proponer el proyecto, de Presupuesto de Egresos del Tribunal, y ejercer el presupuesto aprobado, conforme al artículo 18 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado y 19 del Reglamento Interior del Tribunal.

Los Magistrados que integran las Salas, tienen entre sus atribuciones la de dictar las resoluciones de los asuntos de su competencia.¹⁰⁰

La Ley de Justicia Administrativa de Sinaloa, menciona en su artículo 24 que le corresponde al Secretario General de Acuerdos: acordar con el Presidente lo relativo a las sesiones y audiencias del Tribunal en pleno; expedir los certificados de constancias que obren en los expedientes del Tribunal y proyectar los autos y resoluciones que le indique el Presidente del Tribunal.

Corresponde a los Secretarios de Acuerdos de las Salas Regionales: acordar con el Magistrado lo relativo a las audiencias de la Sala; expedir certificados de las constancias que obran en los expedientes de la sala a la que estén adscritos y engrosar los fallos de la Sala a la que estén adscritos, autorizándolos con su firma, en unión del Magistrado.¹⁰¹

Entre las atribuciones de los Secretarios de Estudio y Cuenta de las Salas Regionales, conforme al Reglamento Interior del Tribunal en su artículo 31 y 26 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado están: dar cuenta al Magistrado de la Sala de su adscripción, de las promociones presentadas por las partes el mismo día de su presentación; y de las audiencias con los asuntos encomendados al Magistrado de la Sala; proyectar las resoluciones que les indique el Magistrado de la Sala.

¹⁰⁰ Artículos 23 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa y 28 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa

¹⁰¹ Artículos 25 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa y 30 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa.

Notificar, en tiempo y forma prescritos por la Ley de Justicia Administrativa las resoluciones recaídas en los expedientes que les sean turnados para el efecto; formular los oficios de notificación de los acuerdos que se dicten y enviarlos a su destino; y practicar las diligencias que les encomiende el Magistrado, son algunas de las funciones de los actuarios del Tribunal.¹⁰²

Los artículos 45, 46 y 47 de la Ley de Justicia Administrativa de Sinaloa, señalan que toda resolución deberá notificarse al día siguiente al en que fue pronunciada. Las notificaciones se harán: I.- Por medio de oficio a las autoridades, y por oficio y telegrama cuando se trate de resoluciones que exijan cumplimiento inmediato; y II.- Personalmente a los particulares cuando se trate de alguna de las siguientes resoluciones: a) la que admita o deseche la demanda, su ampliación y la contestación, b) la que admita o deseche un recurso, c) la que señale día y hora para la audiencia, d) la que manda citar a un tercero, e) el requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo, f) la de sobreseimiento y sentencia, y g) cuando el Tribunal lo estime necesario. En caso de que el notificable radique fuera de la residencia del Tribunal, se hará por correo certificado con acuse de recibo. Las notificaciones surtirán sus efectos al día siguiente en que sean realizadas.

III.3.4 IMPEDIMENTOS, EXCUSAS Y RECUSACIONES

El Pleno resuelve los asuntos de su competencia por mayoría de votos de los Magistrados, quienes no pueden abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal, de acuerdo al artículo 16 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa. Entre los casos en que los Magistrados del Tribunal están impedidos para conocer se encuentran: si tienen interés personal en el asunto; si son parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus representantes, en línea recta sin limitación de grado; dentro del cuarto grado en

¹⁰² Artículos 27 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa y 32 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa.

línea colateral por consanguinidad, o dentro del segundo por afinidad; y si han sido abogados o apoderados de alguna de las partes, en el mismo asunto.¹⁰³ Los Magistrados tienen el deber de excusarse del conocimiento de los asuntos en que ocurra alguna de las causas de impedimento señaladas en el artículo 51 de la Ley de Justicia Administrativa.

El Pleno del Tribunal es quién conocerá de la recusación, y podrá promoverse en cualquier estado del juicio, hasta antes de la celebración de la audiencia, mediante escrito al que se acompañarán las pruebas pertinentes.¹⁰⁴

III.3.5 RECURSOS Y LEGISLACION APLICABLE

El artículo 34 de la Ley de Justicia Administrativa, contempla el caso en que las leyes y reglamentos tengan recursos administrativos, y para combatir los actos impugnados, se puede optar por agotarlos o recurrir directamente ante el Tribunal, incluyendo la materia fiscal. Para acudir al Tribunal el interesado debe desistirse previamente del recurso intentado, con lo cual se extingue la acción del interesado.

El recurso de reclamación procede ante el Magistrado Instructor en contra de algunas de las resoluciones siguientes: las que admitan o desechen la demanda, su ampliación, la contestación y las pruebas; las que se dicten en materia de improcedencia y sobreseimiento; y las que resuelvan cuestiones incidentales.¹⁰⁵

El segundo recurso que se contempla en el Tribunal es el de queja en contra de: la negativa o violación de la suspensión del procedimiento fiscal de ejecución del acto impugnado y sus efectos; y las resoluciones dictadas por las autoridades demandadas por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia

¹⁰³ Artículo 51 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa

¹⁰⁴ Artículo 79 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa

¹⁰⁵ Artículo 106 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa

como, aquellas en las que se repita el acto del que se haya declarado nulidad o invalidez, según el artículo 108 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado.

Mediante el recurso de revisión, podrán ser impugnadas por las partes: tanto las resoluciones de las Salas que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio, como las sentencias definitivas dictadas por las Salas.¹⁰⁶

En lo referente a la legislación aplicable del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, éste se rige por las disposiciones contenidas en la Constitución Política Federal y Local, la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, el Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, y demás ordenamientos jurídicos aplicables, como hace mención el artículo 1 del Reglamento Interior del Tribunal.

¹⁰⁶ Artículo 112 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa

IV. PROPUESTA DE LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS DE LA REPUBLICA MEXICANA

TITULO I

De la Organización y Competencia

CAPITULO I

Disposiciones Generales

ARTICULO 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés general.

ARTICULO 2o.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un órgano de control de legalidad, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y competencia que la presente ley establece. y tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre la Administración Pública del Estado, los Municipios y Organismos Descentralizados con los particulares, así como de los juicios de nulidad de resoluciones en procedimientos de responsabilidad administrativa de servidores públicos.

ARTICULO 3o.- La residencia del Tribunal está en la ciudad, capital del Estado.

CAPITULO II

De la Integración del Tribunal

ARTICULO 4o.- El Tribunal de lo contencioso Administrativo se compondrá de tres magistrados numerarios, pudiendo aumentarse el número de magistrados que serán supernumerarios o suplentes, en la medida en que sean necesarios.

Contará también con un Secretario General de Acuerdos y los Secretarios Auxiliares, Actuarios y demás personal necesario.

ARTICULO 5o.- El Tribunal ejercerá sus funciones en Pleno y en Salas.

ARTICULO 6o.- Las audiencias de las Salas serán públicas excepto los casos en que la moral, el interés público o la ley, exijan que sean privadas.

ARTICULO 7o.- Los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo serán nombrados por el Poder Ejecutivo del Estado, con aprobación del Congreso Local, durarán seis años en su cargo; serán inamovibles y sólo removidos mediante juicio de responsabilidad.

Todos los Magistrados otorgarán la protesta de Ley ante el Congreso del Estado.

ARTICULO 8o.- Para ser Magistrado del Tribunal se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II.- Ser licenciado en Derecho, con título expedido por una institución legalmente facultada;

III.- Tener más de treinta años de edad cumplidos;

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal, ni juicio de responsabilidad a la destitución o suspensión de empleos, ni estar inhabilitado;

V.- Tener tres años mínimos de experiencia profesional en Derecho Administrativo y Tributario.

ARTICULO 9o.- Las renunciaciones de los Magistrados se presentarán ante el Gobernador del Estado. El presidente del Tribunal, concederá las licencias con goce de sueldo, hasta por dos meses, o más de dos meses y hasta tres, sin goce de sueldo.

ARTICULO 10.- Los Magistrados percibirán iguales emolumentos y prestaciones que los del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, los cuales no podrán reducirse durante el ejercicio de su cargo.

ARTICULO 11.- Durante el ejercicio de su encargo, los Magistrados, Secretarios y Actuarios del Tribunal, no podrán desempeñar otro puesto, a menos que se trate de cargos honoríficos.

ARTICULO 12.- Las faltas temporales de los Magistrados, serán cubiertas por los supernumerarios o suplentes, mientras se provea de un Magistrado numerario.

CAPITULO III Del Pleno

ARTICULO 13.- El Pleno están integrado por tres Magistrados, siendo presidente uno de ellos, quien también será el Presidente del Tribunal.

ARTICULO 14.- Las resoluciones del Pleno, se toman por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados, quienes sólo por impedimento legal se abstendrán de votar, y en caso de no hacerlo se estará a lo dispuesto en el artículo 44 de esta ley.

ARTICULO 15.- Son atribuciones del Tribunal en Pleno:

- I.- Ejecutar sus sentencias y decretar medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de las salas;
- II.- Resolver los recursos que esta Ley establece en contra de las resoluciones que se dicten;
- III.- Resolver conflictos entre el Fisco Estatal y los Municipales sobre preferencias en el cobro de créditos fiscales;
- IV.- Fijar y modificar la jurisprudencia del Tribunal;
- V.- Resolver conflictos que surjan entre las salas del Tribunal;
- VI.- Discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos del Tribunal;
- VII.- Conceder licencias y calificar las excusas, recusaciones e impedimentos de los Magistrados;

VIII.- Nombrar y remover al Secretario General de Acuerdos y demás Secretarios y Actuarios, así como a todo el personal administrativo del Tribunal;

IX.- Dictar todas aquellas medidas que exijan el buen servicio y disciplina del Tribunal e imponer las sanciones administrativas que procedan a los Secretarios, Actuarios y demás personal del Tribunal;

X.- Expedir y modificar el Reglamento Interior del Tribunal.

CAPITULO IV **Del Presidente del Tribunal**

ARTICULO 16.- El Presidente del Tribunal se designará de entre sus integrantes, por mayoría de votos.

ARTICULO 17.- La duración del cargo del Presidente serán de dos años, al término del cual podrá ser reelecto.

ARTICULO 18.- El presidente del Tribunal, será suplido en sus faltas temporales que no excedan de dos meses por el Magistrado que siga en el orden de la antigüedad de su nombramiento.

ARTICULO 19.- Son atribuciones del Presidente del Tribunal:

I.- Representar al Tribunal ante cualquier autoridad;

II.- Presidir el pleno del Tribunal, y ejecutar las resoluciones que emanen de éste;

III.- Calificar las excusas por impedimentos de los magistrados del Tribunal, y designar al sustituto;

IV.- Conceder o negar licencias hasta por cinco días a todo el personal del Tribunal, previa opinión del magistrado de la Sala correspondiente;

V.- Proyectar y someter a consideración del Pleno, el Presupuesto Anual de Egresos del Tribunal, y dictar ordenes relacionadas con el ejercicio de éste;

VI.- Proyectar y someter a la consideración del Tribunal, el Reglamento Interior del mismo.

CAPITULO V
De las Salas

ARTICULO 20.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, funcionará en Pleno y en Salas integradas por un Magistrado cada una. Tendrán la residencia y circunscripción territorial que les fije el Tribunal en Pleno.

ARTICULO 21.- Las salas del Tribunal, serán competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de:

I.- Resoluciones definitivas de carácter administrativo, emanados de autoridades estatales y municipales, o de sus organismos descentralizados, cuando actúen como autoridades y que causen agravio a los particulares;

II.- Resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales estatales o municipales o de organismos fiscales autónomos, en las que se determina existencia de una obligación fiscal;

III.- El procedimiento administrativo de ejecución cuando el afectado opte por no interponer el recurso administrativo ante autoridades competentes;

IV.- Resoluciones definitivas que constituyan créditos fiscales, por responsabilidad de servidores públicos del Estado, Municipios o de sus Organismos Descentralizados;

V.- Resoluciones de carácter administrativo favorables a los particulares emanados de autoridades Estatales, Municipales o de sus Organismos Descentralizados, cuando las autoridades promuevan su nulidad.

ARTICULO 22.- Los Magistrados que integran las Salas tienen las siguientes atribuciones:

I.- Rendir informe al Presidente del Tribunal, respecto de las labores de las salas y principales resoluciones que ellas dicten;

II.- Emitir su opinión respecto de las solicitudes de licencia que se presenten en la sala;

III.- Imponer correcciones disciplinarias al personal de la sala.

IV.- Dictar las medidas necesarias que exijan el orden, buen funcionamiento y disciplina de la sala.

CAPITULO VI

De los Servidores Públicos

ARTICULO 23.- Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo contará con los siguientes servidores públicos:

I.- Un Secretario General de Acuerdos;

II.- Uno o dos Actuarios;

III.- Un Secretario de Estudio y Cuenta para cada uno de los tres Magistrados;

IV.- Un Jefe del Departamento de Administración;

V.- Un Defensor de Oficio; y

VI.- El personal administrativo de acuerdo a las necesidades del Tribunal.

ARTICULO 24.- Para ser Secretario General de Acuerdos, Secretario de Estudio y cuenta y Actuario se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II.- Ser licenciado en Derecho, con título expedido por una institución legalmente facultada;

III.- Gozar de buena reputación y buena conducta.

ARTICULO 25.- Las renunciaciones de los Servidores Públicos del Tribunal, se presentarán ante el Presidente del Tribunal. El Presidente concederá licencias con goce de sueldo hasta por dos meses, o más de dos meses y hasta tres sin goce de sueldo. Las faltas temporales de los Secretarios, serán cubiertas por los Secretarios Auxiliares.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

ARTICULO 26.- Son atribuciones del Secretario General de Acuerdos, las siguientes:

- I.- Acordar con el Magistrado Presidente, lo relativo a las sesiones del Tribunal en Pleno;
- II.- Dar cuenta de las sesiones del Tribunal, tomar la votación de los Magistrados y formular el Acta relativa.
- III.- Llevar el turno de los Magistrados que deben formular ponencias para las resoluciones del Tribunal;
- IV.- Llevar registro de personas que pueden ser designadas peritos terceros;
- V.- Expedir y certificar las constancias que obren en los expedientes;
- VI.- Proyectar autos y resoluciones indicados por el Presidente del Tribunal; y
- VII.- Las otras que encomiende esta Ley, los demás ordenamientos legales y el Presidente del Tribunal.

ARTICULO 27.- Son atribuciones de los Actuarios:

- I.- Notificar en tiempo y forma prescritos por Ley, las resoluciones de los expedientes que les sean turnados, las resoluciones deberán notificarse al día siguiente en que fue pronunciada;
- II.- Formular oficios de notificación de los Acuerdos que se dicten, así como enviarlos a su destino, asentando en el expediente la razón de la notificación; y
- III.- Practicar las diligencias que les encomiende el Magistrado.

ARTICULO 28.- Las atribuciones del Jefe de Departamento, están contenidas en el Reglamento Interior del Tribunal.

ARTICULO 29.- Las relaciones entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y su personal, se regirán por las leyes que expida la legislatura del Estado, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 30.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá los períodos de vacaciones, que coincidan con los señaladas para el Poder Judicial del Estado.

TITULO II

Del Procedimiento Contencioso Administrativo

CAPITULO I

Disposiciones Generales

ARTICULO 31.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se substanciarán y resolverán conforme al procedimiento que determina este Tribunal. A falta de disposición expresa se aplicará el Código de Procedimientos Civiles del Estado.

ARTICULO 32.- Son partes en el juicio Contencioso Administrativo:

- I.- El actor;
- II.- El demandado, la autoridad que dictó la resolución impugnada;
- III.- El particular a quien favorezca la resolución, cuya nulidad o modificación pida la autoridad administrativa;
- IV.- El tercero perjudicado, considerando como tal a aquél que tenga derecho incompatible con la pretensión del actor.

ARTICULO 33.- La representación de los particulares se otorgará en Escritura pública o carta poder, firmada ante dos testigos y ratificadas ante Notario Público o ante el Secretario General del Tribunal. Quien promueva a nombre de otra persona deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda de la contestación, en su caso.

ARTICULO 34.- Toda promoción debe estar firmada por quien la formula, requisito sin el cual se tiene por no presentada, a menos que el promovente no pueda firmar, caso en el que estampará su huella digital y a su ruego firmará otra persona.

ARTICULO 35.- Cuando las disposiciones legales de las Dependencias Estatales, Municipales y de sus Organismos Descentralizados, establezcan medios de defensa o algún recurso administrativo, será optativo para el particular agotarlo o acudir directamente a juicio ante el Tribunal.

ARTICULO 36.- Para hacer cumplir sus determinaciones, el Tribunal podrán hacer uso de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias:

- I.- Amonestación;
- II.- Multa de un mes de salario mínimo general vigente en el Estado, en caso de no atenderse, se impondrá multa equivalente a tres meses de salario.
- III.- Arresto hasta por treinta y seis horas; y
- IV.- Auxilio de la fuerza pública.

CAPITULO II

De las Notificaciones y Términos

ARTICULO 37.- Todas las resoluciones se notificarán personalmente, a más tardar el tercer día siguiente a aquel en que se pronunció la resolución.

Los particulares señalarán domicilio en la ciudad donde esté ubicado el Tribunal, para la práctica de las notificaciones, en caso de cambio de éste, deberán dar aviso inmediatamente al Tribunal. Las notificaciones también se llevarán a cabo por lista cuando no sean personales o cuando no se puedan practicar las que lo fueren.

ARTICULO 38.- Las notificaciones se harán:

- I.- A las autoridades, por oficio;
- II.- A los particulares, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo cuando se trate de:
 - a).- La que admita, deseche o tenga por no presentada la demanda, contestación o ampliación;

b).- La que señale fecha para audiencia;

c).- La que mande citar a un tercero;

d).- La sentencia definitiva.

III.- Fuera de los casos señalados anteriormente, las notificaciones se harán personalmente en el Tribunal, dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquella en que se dictó la resolución, en caso de que no se presenten se harán por lista.

ARTICULO 39.- Las notificaciones surtirán sus efectos, al día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas.

En las actuaciones respectivas, el actuario debe asentar la razón del envío por correo o entrega de oficios de notificación, como las personales y por lista. Los acuses de recibo postales y las piezas certificadas devueltas se agregarán como constancias a dichas actuaciones.

La notificación irregular se entiende legalmente hecha a partir de la fecha en que el interesado se manifieste sabedor de la misma, por cualquier medio de notificación irregular y no la impugne.

ARTICULO 40.- El cómputo de los plazos sigue las siguientes reglas:

I.- Empiezan a correr a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación, siendo improrrogables;

II.- Se cuentan por días hábiles, es decir aquéllos en que están abiertas al público las oficinas del Tribunal.

CAPITULO III

De la Improcedencia y Sobreseimiento

ARTICULO 41.- El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es improcedente contra resoluciones:

I.- Cuya impugnación no corresponda conocer al Tribunal;

II.- Que hayan sido materia de sentencia de fondo pronunciada por el Tribunal cuando se trate del mismo acto impugnado;

III.- Respecto de los cuales haya consentimiento expreso o tácito, es decir cuando no se promovió medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante este Tribunal, en lo plazos que señala la Ley;

IV.- Cuando sean materia de recurso o juicio pendiente de resolución ante la Autoridad Administrativa Estatal, Municipal, sus Organismos Descentralizados o ante el mismo Tribunal;

V.- Que haya sido materia de resolución en un procedimiento judicial o de un recurso administrativo, en este último caso sólo será impugnable la resolución emitida en el recurso;

VI.- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante;

VII.- Cuando no se haga valer agravio alguno;

VIII.- Que sean conexos o análogos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

ARTICULO 42.- Procede el sobreseimiento del juicio:

I.- Cuando el actor se desiste o muere durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el juicio;

II.- Cuando durante el juicio sobreviene alguna causa de improcedencia; y

III.- Cuando la autoridad demandada satisface la pretensión del actor.

CAPITULO IV

De los impedimentos

ARTICULO 43.- Los Magistrados integrantes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, están impedidos para conocer de los juicios en que intervengan en los siguientes casos:

I.- Si son cónyuges o parientes consanguíneos o civiles de las partes o representantes, en línea recta sin limitación de grado; dentro del cuatro grado en línea colateral por consanguinidad, o dentro del segundo grado en línea colateral por afinidad;

II.- Si tienen interés personal en el asunto que motive el juicio; y

III.- Si tienen amistad o enemistad manifiesta con alguna de las partes o con sus representantes.

ARTICULO 44.- Los Magistrados impedidos para conocer de algún asunto, harán tal manifestación ante el Pleno del Tribunal, llamando en su caso al Magistrado suplente. El Magistrado que teniendo impedimento no lo manifieste, incurre en responsabilidad, debiendo ser de previo y especial pronunciamiento la recusación por causa de tal impedimento.

CAPITULO V

De la Demanda

ARTICULO 45.- La demanda debe formularse por escrito y presentarse a la Sala correspondiente al domicilio del actor, o enviarse por correo certificado dentro de los quince días siguientes a que surta efectos la notificación del acto o resolución impugnada. En caso de negativa ficta, es decir en caso de silencio de la autoridad respectiva, el interesado puede interponer la demanda antes de que se dicte resolución expresa, y cuando el término en que la autoridad debió dictar resolución, ha transcurrido, el término no podrá exceder de 2 meses.

ARTICULO 46.- La demanda debe indicar:

I.- El nombre y domicilio del actor o de quien promueve en su nombre;

II.- La resolución que se impugna;

III.- La autoridad demandada o el nombre y domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa;

IV.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado, en caso de existir;

V.- Los hechos que dan motivo a la demanda;

VI.- Las pruebas ofrecidas; y

VII.- La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.

ARTICULO 47.- El demandante adjuntará a su promoción:

I.- La copia de la demanda para cada parte;

II.- El documento que acredita su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada;

III.- El documento en que conste el acto impugnado;

IV.- Las pruebas documentales ofrecidas; y

V.- La constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo.

ARTICULO 48.- La demanda se admitirá dentro de los tres días siguientes al de su presentación; en su caso en el mismo auto se admitirán, desecharán o tendrán por no presentadas las pruebas ofrecidas y se dictarán las providencias necesarias. También se señalará fecha para que tenga lugar la audiencia dentro de los treinta días siguientes a la admisión de la demanda.

ARTICULO 49.- En caso de que la demanda sea obscura o irregular, el Magistrado de la Sala, requerirá mediante notificación personal al demandante, para aclararla, completar o exhibir los documentos en el plazo de cinco días, en caso de no hacerlo se desechará de plano la demanda, o en su caso se tendrán por no ofrecidas las pruebas.

ARTICULO 50.- La demanda se desechará en los casos siguientes:

I.- Si se encuentra motivo indudable de improcedencia; y

II.- Cuando prevenido el actor para subsanar los defectos de la misma, no lo haga en el plazo que la Ley señala.

ARTICULO 51.- Cuando es admitida la demanda, se correrá traslado a las partes para la contestación dentro del plazo de quince días siguientes al día en que se notificó el emplazamiento. La parte demandada en su contestación debe referirse a cada hecho señalado en la demanda, citar los fundamentos legales aplicables, ofrecer las pruebas pertinentes y anexar el documentos que acredite su personalidad, así como acompañar una copia de la contestación a cada una de las partes.

ARTICULO 52.- Dentro del término de tres días, se acordará la contestación de la demanda, teniéndose por admitidas o desechadas o no presentadas las pruebas ofrecidas, y en su caso se dictarán las providencias necesarias para su desahogo.

CAPITULO VI

De la suspensión

ARTICULO 53.- La suspensión de los actos impugnados puede solicitarla el actor, en cualquier momento del juicio, y debe acordarse de inmediato y dictarse por el Magistrado de la Sala, en el mismo auto en que admite la demanda, haciéndolo saber a la autoridad demandada para su cumplimiento.

ARTICULO 54.- La suspensión es revocable por el Presidente del Tribunal, en cualquier momento del juicio si varían las condiciones en las cuales se otorgó.

ARTICULO 55.- No se otorgará la suspensión, si hay evidente perjuicio al interés social o si se contravienen disposiciones de orden público.

ARTICULO 56.- Procede garantizar el interés fiscal cuando se solicite la suspensión del procedimiento, los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las siguientes formas:

- I.- Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto.
- II.- Prenda o hipoteca.

III.- Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.

IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

V.- Embargo en la vía administrativa.

CAPITULO VII

De los Incidentes

ARTICULO 57.- Los incidentes en el Proceso Contencioso Administrativo que serán de previo pronunciamiento son:

I.- Acumulación de autos;

II.- Nulidad de notificaciones; y

III.- Recusación por impedimento.

ARTICULO 58.- La acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución procede en los casos en que:

I.- Las partes sean las mismas y se invoquen iguales agravios;

II.- Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno o se impugnen varias partes del mismo acto; y

III.- Se impugnen actos o resoluciones que sean antecedente o consecuencia de los otros.

ARTICULO 59.- Las partes pueden hacer valer el incidente de acumulación de autos antes de celebrarse la audiencia, ésta se tramitará de oficio o a petición de parte ante el Magistrado de la Sala, en el cual la demanda se presentó primero, causando suspensión en los asuntos atraídos, hasta que se pronuncie resolución definitiva en el otro negocio.

ARTICULO 60.- Las notificaciones que no se hicieron conforme a lo dispuesto por la Ley o de acuerdo con las disposiciones aplicables, son nulas. El perjudicado

puede pedir que se declare la nulidad, dentro de los cinco días siguientes al que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas pertinentes en el escrito en que se promueve la nulidad.

ARTICULO 61.- La partes pueden recusar a los Magistrados cuando estén en algún caso de impedimento a que se refiere esta Ley, la recusación se promueve ante el Tribunal en Pleno, en cualquiera que sea el estado del juicio hasta antes de la celebración de la audiencia, mediante escrito acompañado de las pruebas pertinentes.

CAPITULO VIII De las Pruebas

ARTICULO 62.- En los juicios que se tramitan ante el Tribunal, son admisibles toda clase de pruebas, a excepción de la confesión de autoridades, las que no tengan relación con los hechos controvertidos, y las que son contrarias a la moral y al Derecho.

Las pruebas supervenientes, pueden presentarse antes de que se haya dictado sentencia.

ARTICULO 63.- La prueba pericial, tiene lugar en las cuestiones relativas a alguna ciencia o arte, los peritos deben tener título en la especialidad en que rindan su peritaje.

ARTICULO 64.- La parte que ofrece la prueba pericial, debe presentar cuestionarios de los peritos, para que rindan su dictamen en la audiencia. El Magistrado de la Sala, nombrará a los peritos terceros los cuales no serán recusables, debiéndose excusar de las siguientes causas:

- I.- Consanguinidad dentro del cuarto grado con las partes, o parentesco por afinidad; y.
- II.- Interés directo o indirecto en el litigio.

ARTICULO 65.- Los testigos no podrán exceder de tres en cada hecho, serán presentados por el oferente, o en caso de que éste exprese imposibilidad para hacerlo, el Tribunal los mandará citar.

ARTICULO 66.- La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las disposiciones establecidas en el Código de Procedimientos Civiles del Estado.

CAPITULO IX

De la Audiencia

ARTICULO 67.- La audiencia se debe celebrar en presencia del Magistrado de la Sala, aunque concurren o no las partes, y su orden será:

I.- Dar cuenta de las reclamaciones de las partes con cualquier cuestión incidental en la tramitación del juicio. se recibirán pruebas y alegatos de las partes sobre el asunto.

La Sala pronunciará la resolución procedente, ordenando que se practiquen las diligencias omitidas.

II.- Si la resolución de las reclamaciones o incidentes, no es causa de suspensión de la audiencia, se dará cuenta con la demanda, la contestación y las demás constancias de autos;

III.- Se estudiará de oficio la causa de improcedencia y el sobreseimiento procedente respecto a las cuestiones que impiden que se emita una resolución de fondo, y se dictará la resolución correspondiente.

IV.- En caso de existir, se desahogarán las pruebas ofrecidas, el Magistrado de la Sala podrá formular a las partes, sus representantes, a los testigos y a los peritos, todas las preguntas relacionadas con las cuestiones de litigio;

V.- Se leerán los alegatos por escrito del actor, del demandado y del tercero interesado, los que se pronunciarán en este orden.

ARTICULO 68.- La resolución que decrete el sobreseimiento del juicio por alguna causal, podrá dictarse antes de la celebración de la audiencia del juicio o durante ésta.

ARTICULO 69.- Las sentencias que dicta el Tribunal deben contener:

I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos y la valoración de la pruebas rendidas;

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen para dictar la resolución definitiva; y

III.- Los puntos resolutivos en los que se expresan los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare, y la anulación que respectivamente se decrete, señalando los efectos de la resolución.

ARTICULO 70.- Son causa de invalidez de los actos o resoluciones impugnadas:

I.- Incompetencia por parte de la autoridad;

II.- Incumplimiento de las formalidades que deben revestirse por ley; y

III.- Violación de disposiciones aplicadas, o por no haberse aplicado las debidas.

CAPITULO X

Del Cumplimiento de la Sentencia

ARTICULO 71.- Causan ejecutoria las sentencias pronunciadas por el Tribunal, no impugnadas en términos de ley, o que habiéndolo sido, se haya declarado improcedente el medio de impugnación, o se haya desistido de él el promovente y las consentidas por las partes o sus representantes.

ARTICULO 72.- Cuando ha causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, el Tribunal la comunicará de oficio y sin demora a las autoridades demandadas, para su cumplimiento.

Si dentro de los tres días siguientes a la notificación de la sentencia, las autoridades demandadas no le dan cumplimiento, las Salas del Tribunal, darán vista a dichas autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Si

la autoridad no ha cumplido con la sentencia, el Tribunal la requerirá para que la cumpla, amonestándola y previniéndola de que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa en los términos de Ley.

Si siguiera sin darse el cumplimiento a la resolución del Tribunal, o de hacerlo en términos diferentes a ésta, el Tribunal puede decretar la destitución del servidor público responsable, excepto autoridades electas por voto popular, procediendo en los términos de los artículos 110 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado.

CAPITULO XI

De los Recursos

ARTICULO 73.- El recurso de reclamación procede contra las resoluciones de los Magistrados que desechen la demanda, la contestación o las pruebas; que rechacen la intervención de terceros o aquéllas que nieguen la suspensión de la resolución impugnada.

El recurso debe interponerse ante la Sala de adscripción del Magistrado que dictó el acto recurrido, dentro del plazo de cinco días siguientes a su notificación, expresando los agravios que le cause.

ARTICULO 74.- Una vez interpuesto el recurso de reclamación, la Sala dará vista a las partes por el término de diez días, para que expresen lo que a su derecho convenga y si más tramite, resolverá en el término de cinco días posteriores.

ARTICULO 75.- Procede el recurso de queja contra actos de las autoridades demandadas, por exceso o defecto de la ejecución del auto en que se concede la suspensión del acto reclamado, así como por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia definitiva que declare fundada la pretensión del actor.

Este recurso debe interponerse por escrito ante la Sala que haya conocido del juicio, dentro de un plazo de cinco días siguientes a la notificación de la resolución que se pretende recurrir, acompañando copia por escrito de recurso para cada parte.

ARTICULO 76.- Interpuesto este recurso, la Sala del Tribunal requerirá a la autoridad contra la que se interpuso, para que rinda un informe con justificación sobre la materia de la queja, dentro de tres días. Posteriormente la Sala resolverá lo conducente en el plazo de tres días; la falta o deficiencia de los informes, establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos y hará incurrir a las autoridades en una multa en los términos de esta Ley.

ARTICULO 77.- El recurso de revisión procede en contra de las resoluciones de la Sala del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento y contra las sentencias definitivas.

Este recurso se interpondrá mediante escrito presentado al pleno del Tribunal, dentro del plazo de diez días siguientes a la notificación de la resolución que se pretende recurrir.

El Tribunal en Pleno, al admitir dicho recurso, designará un Magistrado y mandará correr traslado del mismo a las partes, por el término de cinco días para exponer lo que a su derecho convenga.

ARTICULO 78.- Las sentencias del Tribunal constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto se sustente en cinco ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario.

La jurisprudencia del Tribunal, será obligatoria para éste y para sus Magistrados.

ARTICULO 79.- La jurisprudencia pierde tal carácter, cuando se pronuncie una resolución en contrario, debiendo expresar en ella las razones que motiven el cambio de criterio, las cuales deben referirse a las que tuvieron en consideración para establecerla.

Para modificar la jurisprudencia, se observarán las mismas reglas establecidas por esta Ley, para su formación.

Las tesis jurisprudenciales que sustente el Tribunal, así como las que constituyan precedentes y se considere de importancia difundirlas, se publicarán en el Órgano Oficial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Estado social de derecho, es una forma de organización política y jurídica de la sociedad, que tutela los derechos humanos de los gobernados, protegiéndolos contra los excesos de poder de los titulares de los órganos políticos.

SEGUNDA. La administración pública es un conjunto de la organización de la administración pública, que rige las relaciones entre sus órganos y sus relaciones con los administrados; debido al crecimiento de las funciones del estado, la administración pública y el derecho administrativo han ampliado su ámbito de estudio, creando instituciones, procesos y procedimientos administrativos.

TERCERA. La justicia administrativa es un conjunto de principios y procedimientos que a través de ciertos recursos y garantías, permite y en su caso facilita la defensa de los particulares; mientras que la jurisdicción administrativa es una función pública que resuelve controversias planteadas entre dos partes: los administrados y la administración pública, las cuales se someten al conocimiento de un órgano del Estado, el cual decide sobre dichas controversias.

CUARTA. Es el procedimiento contencioso administrativo, aquél llevado ante un órgano jurisdiccional para resolver imparcialmente y suprapartes una controversia entre los particulares y la administración pública.

QUINTA. La jurisdicción administrativa francesa, es el sustento de la jurisdicción administrativa en el sistema mexicano.

SEXTA. Son diversos los antecedentes del sistema contencioso administrativo en México; la jurisdicción administrativa es autónoma del Poder Judicial y se inicia con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

SEPTIMA. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue el primer órgano local de jurisdicción administrativa, el cual planteó las bases para la organización y funcionamiento de los demás tribunales de la República Mexicana.

OCTAVA. La actual y cada vez mayor organización de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, hacen notar un crecimiento de la administración pública, llevan a una necesidad de especialización de los tribunales y de las leyes en materia administrativa.

NOVENA. Es necesaria la promoción de tribunales y legislaciones que regulen la organización tanto en el aspecto formal como en el aspecto procedimental de la materia contencioso administrativa, sobre todo en aquellas entidades federativas que carecen de éstos, en donde el juicio de amparo es el único medio de resolución de estas controversias.

DECIMA. La reglamentación que debe contener una legislación de procedimiento administrativo, debe sistematizarse en función de sus diversos elementos, la forma de procedimiento, los efectos de la acción administrativa y la regulación de los procedimientos.

DECIMAPRIMERA. El objeto de la realización de legislaciones que regulen la actividad jurisdiccional en materia administrativa, es la de delimitar el ámbito de competencia de las diversas materias en las entidades federativas, además de

desahogar la compleja cantidad de asuntos llevados al juicio de amparo para la resolución de este tipo de controversias.

DECIMASEGUNDA. A partir de las reformas constitucionales del título IV de las responsabilidades de los servidores públicos, el cumplimiento de una sentencia emitida por los tribunales contenciosos administrativos, se hizo más eficaz con las reformas del título IV de la Constitución "De las responsabilidades de los servidores públicos", ya que sancionan con la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, en caso de incurrir en una falta de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su cargo, o de incumplimiento de cualquier disposición jurídica como lo señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin perjuicio de las acciones civiles y penales que corresponden.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Imprenta Universitaria, 3a. Ed., México, 1979.

ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, "El Proceso administrativo", *Estudios procesales*, Tecnos, Madrid, 1975.

ARMIENTA CALDERON, Gonzalo, "La reforma judicial y los tribunales administrativos", *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*, Porrúa, México, 1987.

- *El proceso tributario en el derecho mexicano*, Textos Universitarios, México, 1977.

BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 17a. ed., Porrúa, México, 1983.

- *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1983.

CARDENAS GRACIA, Jaime, F., "La reforma política al Distrito Federal", *Actualización Jurídica 1994*, UNAM, México, 1994.

CARPISO MCGREGOR, Jorge, "Bases constitucionales de los tribunales contencioso-administrativos", *Estudios constitucionales*, 2a. ed., LGEM, México, 1983.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, Porrúa, México, 1972

DEL CASTILLO VELASCO, José María, *Ensayo sobre el Derecho Administrativo*, tomo II, UNAM, México, 1994.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Función del poder en las Constituciones latinoamericanas", en el libro del mismo nombre, UNAM, México, 1977.

- "Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa", en la obra colectiva *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de la federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1983.

- "La constitución y su defensa", ponencia general en el libro del mismo nombre, UNAM, México, 1984.

- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Comentario al artículo 104, UNAM, México, 1994.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 24a. ed., Porrúa, México, 1984.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, "Revolución Francesa y administración contemporánea", *Configuración del Derecho Administrativo*. Taurus, Madrid, 1972.

GONZALEZ PEREZ, Jesús, *Derecho procesal administrativo*, 2a. ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.

- "Ante una Ley de Procedimiento Administrativo de la Federación", *Memoria del XII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, UNAM, México, 1993.

HERNANDEZ, Octavio A., *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Génesis, Exégesis, Hermeneutica, Crítica y Proyecciones*, tomo I, Ed. Cvltvra, México, 1946.

- *Curso de Amparo, Instituciones Fundamentales*, Botas, México, 1966.

MARGADANT, Guillermo Floris, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, UNAM, México, 1971.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso-administrativo de anulación o de ilegitimidad*, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1969.

OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 2a. Ed. Porrúa, México, 1967.

SERRA ROJAS, ANDRES, *Derecho Administrativo*, 14a. ed., tomo II, Porrúa, México, 1984.

SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, *Los tribunales en Nueva España*, UNAM, México, 1980.

VAZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, UNAM, México, 1991.

VENEGAS ALVAREZ, Sonia, "Una institución encomiable", *Origen y devenir del Ombudsman*. UNAM, México, 1988.

HEMEROGRAFIA

ALGARA, José, "Historia de lo contencioso-administrativo", *Revista de legislación y jurisprudencia*, agosto-diciembre, México, 1988.

ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, "Protección jurisdiccional del particular frente al Ejecutivo en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm 8, mayo-agosto, México, 1970.

BRISEÑO SIERRA, Humberto, "Competencia de los tribunales administrativos", *Jurídica*, número 10, México, 1972.

- "El proceso administrativo", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 65, enero-marzo, México, 1967.

CADENA ROJO, Jaime, "Orígenes y desarrollo de lo contencioso-administrativo en México", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, segundo número extraordinario, México, 1966.

CARRILLO FLORES, Antonio, "Contencioso administrativo", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo VII, núms. 25-26-27 y 28, ene- dic, México, 1945.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El proceso administrativo", *Memoria del Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, *Publicaciones de la Revista de la Facultad de Derecho en México*, México, 1977.

- "Introducción al estudio del derecho procesal social", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, núm. 3, Madrid, 1965.

- "Organización de los Tribunales administrativos", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, primer número, México, 1965.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, Porrúa, México, 1959.

- "Grandeza y decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", *Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México*, primer número, México, 1978.

- "Notas sobre lo contencioso-administrativo del Distrito Federal", *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, no. 2, julio, México, 1973.

- "Días y trabajos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F.", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 133, 134 y 135, tomo XXXV, enero-junio, México, 1984.

OVALLE FAVELA, José, "Algunas consideraciones sobre la justicia administrativa en el derecho comparado y en el ordenamiento mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXXIII, número 110, mayo-agosto, México, 1978.
- Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, número 9, enero-marzo, México, 1974.

QUINTANA, José Miguel, "Reseña histórica del contencioso fiscal en México", *JUS*, número 56, tomo X, marzo, México, 1943.

SERRA ROJAS, ANDRES, Consideraciones generales sobre el problema de la justicia administrativa, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, número extraordinario, México, 1965.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5a. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 50a. ed., Porrúa, México, 1990.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí, Periódico Oficial, San Luis Potosí, 14 de abril de 1993.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, Periódico Oficial, Sinaloa, 26 de marzo de 1993.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, Distrito Federal, 17 de marzo de 1971.

Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, Distrito Federal, 21 de septiembre de 1987.

Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, Periódico Oficial, Sinaloa, 5 de abril de 1993.