

001903

196  
Lij

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
ACATLÁN UNIDAD DE ESTUDIOS PROFESIONALES

'97 ABR 8 AM 9 09  
Escuela Nacional de Estudios Profesionales

DEPTO. DE TÍTULOS  
PROFESIONALES  
Y CERTIFICACION

"ACATLÁN"

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS EN LA  
ESFERA TERRITORIAL DEL ESTADO DE MÉXICO**

**TESIS PROFESIONAL**

que para obtener el título de

Licenciado en Derecho

**PRESENTA**

**Miguel Ángel Luna Garduño**

**Acatlán, Estado de México**

1997

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

**CON TODO CARIÑO Y RESPETO A MIS PADRES**

**SR. GONZALO LUNA AGUILAR**

**Y**

**SRA. SARA GARDUÑO BARRERA**

**A LA MEMORIA DE MIS ABUELITOS**

**SR. LEON GARDUÑO SRA. MARIA DE JESÚS BARRERA**

**SR. INÉS GUTIÉRREZ SRA. ÉSTER AGUILAR**

**A MIS HERMANOS**

**IRMA**

**ABEL**

**GUILLERMO**

**OLGA**

**MARIA**

**GONZALO**

**MIREYA**

**GABRIEL**

**GERARDO**

**A MI TÍO**  
**SR. CRISTÓBAL LUNA AGUILAR**

**LIC. EDUARDO BECERRIL VEGA**  
**LIC. EDUARDO RIVADENEYRA FERRERA**  
**CON RESPETO Y ADMIRACIÓN**

**AL LIC. ERNESTO PATIÑO ANITUA  
CON INFINITO AGRADECIMIENTO Y SINCERO  
RESPECTO, POR SUS LEALES ENSEÑANZAS Y  
AYUDA DESINTERESADA**



**A MI QUERIDA E INOLVIDABLE**  
**E.N.E.P. ACATLÁN.**

## INDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>2</b>
<b>1. EL ESTADO Y SU RELACIÓN CON EL ADMINISTRADO ATENDIENDO A LOS CONFLICTOS Y SOLUCIONES JURISDICCIONALES</b>	<b>4</b>
<b>1.1 CONCEPTO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA</b>	<b>5</b>
<b>1.2 COMPETENCIA DENTRO DE LA ESFERA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA</b>	<b>12</b>
<b>1.2.1. CONCEPTO</b>	<b>12</b>
<b>1.2.2 OBJETO</b>	<b>13</b>
<b>1.2.3 CATEGORÍAS</b>	<b>17</b>
<b>1.3 EL PAPEL DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS</b>	<b>20</b>
<b>1.4 LA ESENCIA DE LA ASESORÍA JURÍDICA PLASMADA EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES</b>	<b>23</b>

<b>2.</b>	<b>EL AVANCE DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA CON RESPECTO AL ESTADO DE MÉXICO</b>	<b>25</b>
<b>2.1</b>	<b>• MARCO HISTÓRICO</b>	<b>25</b>
<b>2.2</b>	<b>LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO</b>	<b>26</b>
	<b>2.2.1 EL OBJETO</b>	<b>31</b>
	<b>2.2.2 MARCO LEGAL</b>	<b>32</b>
<b>2.3</b>	<b>NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO</b>	<b>34</b>
	<b>2.3.1 COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES</b>	<b>34</b>
	<b>2.3.2 INTEGRACIÓN Y ORGANIZACIÓN</b>	<b>37</b>
<b>3.</b>	<b>EL ASESOR COMISIONADO. FUNCIONES DEL ASESOR COMISIONADO COMO AUXILIAR EN LA TUTELA DE LA ESFERA JURÍDICA DEL ADMINISTRATIVO</b>	<b>48</b>
<b>3.1</b>	<b>SITUACIÓN ACTUAL DEL ASESOR COMISIONADO COMO INSTITUCIÓN</b>	<b>49</b>
	<b>3.1.1 NATURALEZA JURÍDICA</b>	<b>53</b>
	<b>3.1.2. RÉGIMEN JURÍDICO</b>	<b>55</b>
<b>3.2</b>	<b>FUNCIÓN JURÍDICO SOCIAL</b>	<b>62</b>
<b>3.3</b>	<b>CONVERGENCIAS CON LOS DEFENSORES DE OFICIO</b>	<b>65</b>

<b>4.</b>	<b>NECESIDAD DE MEJORAR LA REGLAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD DEL ASESOR COMISIONADO</b>	<b>67</b>
<b>4.1</b>	<b>DERECHOS Y OBLIGACIONES DERIVADAS DE SU FUNCIÓN JURÍDICA</b>	<b>70</b>
<b>4.2</b>	<b>EVALUACIÓN Y CONTROL</b>	<b>72</b>
<b>4.3</b>	<b>ASPECTOS DISCIPLINARIOS ADOPTADOS POR UN DEFICIENTE DESEMPEÑO</b>	<b>75</b>
<b>5.</b>	<b>NORMAS QUE SEÑALEN LAS CIRCUNSTANCIAS QUE PUEDEN AFECTAR EL CORRECTO DESEMPEÑO DE SU ACTIVIDAD</b>	<b>77</b>
<b>5.1</b>	<b>IMPEDIMENTOS</b>	<b>78</b>
<b>5.2</b>	<b>EXCUSAS</b>	<b>79</b>
<b>5.3</b>	<b>RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LA DIFUSIÓN DE ASESOR COMISIONADO</b>	<b>80</b>
	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>84</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>87</b>

## **INTRODUCCION**

**El presente trabajo de tesis es el resultado de una inquietud personal en torno a un problema de inquietante actualidad que padecen las capas de la población que por su condición económica, cultural y social, no tienen el acceso inmediato a la justicia.**

**El acceso de los ciudadanos a los órganos jurisdiccionales, y por consiguiente la función jurisdiccional constituye un derecho inalienable instituido por nuestro máximo ordenamiento legal para la dignificación del ser humano, haciendo realidad la convivencia social.**

**Más sin embargo, es una realidad la existencia de una situación de indole material, la cual obstaculiza al ciudadano de escasos recursos para tener acceso a la justicia en algunas áreas jurídicas, consistente en la imposibilidad de contar con una asesoría legal profesional debido a la falta de recursos económicos para contratar los servicios de un profesional en derecho.**

**Si tal obstáculo se hace patente en las variadas materias jurídicas de nuestro derecho positivo, en el ámbito del derecho administrativo, esta problemática se hace presente dentro de las relaciones existentes entre la autoridad administrativa y los gobernados, en las que en ciertas ocasiones brotan diferencias que se traducen en conflictos jurídicos entre las partes, provocadas por una deficiente e ilegal función de la administración pública que lesiona la esfera jurídica de los ciudadanos, los cuales tienen derecho al respeto y reivindicación de sus intereses jurídicos, por medio del acceso a la realización de la función jurisdiccional al caso concreto. Pero debido a una inadecuada asistencia legal quedan a disposición de la autoridad administrativa.**

En este sentido, el Estado de México cuenta con un sistema de justicia administrativa fundamentado en la Ley de Justicia Administrativa del 26 de diciembre de 1986, que estableció el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado, el cual está encargado de limar aspersiones surgidas entre los particulares y la administración pública del estado, los municipios y organismos descentralizados con funciones de autoridad, así como las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos. Hay que destacar que en la formación de dicho sistema, el legislador, con un alto sentido de la justicia, vislumbra la ayuda hacia el ciudadano para superar la imposibilidad de tener acceso a la función jurisdiccional del Tribunal formando un órgano dentro de la estructura orgánica del mismo denominado "El Asesor Comisionado", el cual tiene la función de prestar la asistencia legal gratuita a los gobernados en general y primordialmente a los de recursos económicos escasos en sus conflictos con la administración pública.

El Asesor Comisionado es un ejemplo real de lo que se puede llevar a cabo dentro de un régimen de derecho con el fin de superar un problema elemental de la sociedad, pero sin embargo estimamos que toda institución formada para solucionar dicha problemática, es susceptible de ser perfeccionada a través de la elaboración de propuestas encaminadas a superar su marco legal, mejoramiento que redundaría en un innegable beneficio para el último depositario de la actividad de la institución: el ciudadano.

## **CAPITULO I**

### **1. EL ESTADO Y SU RELACION CON EL ADMINISTRADO ATENDIENDO A LOS CONFLICTOS Y SOLUCIONES JURISDICCIONALES**

#### **1.1 CONCEPTO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

#### **1.2 COMPETENCIA DENTRO DE LA ESFERA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

##### **1.2.1 CONCEPTO**

##### **1.2.2 OBJETO**

##### **1.2.3 CATEGORIAS**

#### **1.3 EL PAPEL DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **1.4 LA ESENCIA DE LA ASESORIA JURIDICA PLASMADA EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES**

## **1. EL ESTADO Y SU RELACION CON EL ADMINISTRADO ATENDIENDO A LOS CONFLICTOS Y SOLUCIONES JURISDICCIONALES**

### **1.1 CONCEPTO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

El interés que representa para el Estado de Legalidad, la relación que existe entre el administrado y la administración pública, ha dado origen a que la Escuela Jurídica trate de definir el concepto de la Justicia Administrativa.

Actualmente el Estado, como ente Rector participa en las variadas y amplias actividades sociales marcándoles su función directriz. El Estado Social de Legalidad es una realidad mientras que la administración pública es el órgano encargado de llevar a cabo sus fines.

El estado ha dejado atrás su concepto liberal de director y simple defensa de la esfera de libertad del hombre, identificando y absorbiendo las carencias de los diversos sectores sociales, asimismo, crea y lleva a cabo actividades sociales encaminadas al bienestar de la población.

Es importante que la intervención del estado se estructure y se lleve a cabo mediante un ordenamiento legal positivo y propio, más sin embargo, esto no basta para considerar al Estado Social como ente de derecho.

Es primordial la sujeción del estado de derecho al orden positivo; pero de mayor importancia lo es el contenido esencial de las normas que lo conforman. "Estado de Derecho es aquel en que la administración es sometida a la Ley, pero no es decir bastante. Será necesario examinar el contenido sustancial de la Ley a que el Estado se somete" 1



Cuando un ordenamiento jurídico del estado ignora los principios de equidad o seguridad jurídica; no admite los derechos esenciales del gobernado, ni mucho menos puede sostener un estado de legalidad. "El Estado Nacional Socialista habría sido un estado de derecho porque estaba fundado en un orden jurídico, aunque injusto": 2

La normatividad real del estado, aparte de ajustar la actividad conductora estatal, así como el margen y división del poder público, debe, por un lado, distinguir y asegurar los derechos elementales del gobernado, estableciendo los medios legales para su protección. Por otro lado, debe crear los elementos necesarios que regulen el poder público y participen en la conservación de la equidad.

Un rasgo notable del estado de legalidad lo integra la relación que existe entre la posibilidad de que el administrado cuente con los medios necesarios para la protección de sus derechos, y la presencia de mecanismos que tengan por objeto el control y buen funcionamiento de la administración pública. Mecanismo cuya existencia se traduce en caminos de ingreso a la propia administración o a la jurisdicción. Conformando efectivos medios de protección y contención del poder.

En esta área es donde tiene su desarrollo la llamada Justicia Administrativa, concepto jurídico al que prominentes conocedores del derecho han dedicado la mayor parte de su preciada labor de investigación, a la cual recurrimos para su mejor entendimiento.

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

2. Bidart, Campos German J. Teoría General de los Derechos Humanos. México. UNAM. 1989. p. 205

3. Ovalle, Fabela José. Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México. UNAM. México. 1982. P. 235.

El maestro Andrés Serra Rojas piensa por su parte, que “La justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen los recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos”. 4

En una manera más clarificativa, el maestro Héctor Fix Zamudio refiere: “Desde nuestro punto de vista, el vocablo justicia administrativa se puede utilizar en sentido propio, entendiéndolo como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados, frente a la actividad administrativa, es decir, como lo señalamos anteriormente y sólo en vía de ejemplo, la justicia administrativa comprendería las leyes del procedimiento administrativo; los recursos internos; el ombudsman; el comisionado o las comisiones para la vigilancia de los medios de la informática, así como cualquier otro tipo de control jurídico sobre las autoridades administrativas. El instrumento que asume la mayor eficacia para esta protección jurídica de los administrados es precisamente la jurisdicción administrativa. La justicia administrativa es el género y la jurisdicción administrativa una de sus modalidades o sectores más importantes”. 5

Por medio de las anteriores definiciones, podemos concebir a la justicia administrativa como un conjunto integrado por un grupo de medios de revisión de la acción administrativa que se dan dentro de la misma administración o por medio de órganos jurisdiccionales; los cuales tienen el objetivo de proteger los derechos de los administrados y participar en la preservación de la legalidad.

4. Serra, Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Vol. II. Porrúa México 1988. p.627

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

**Para la justicia administrativa no basta que la administración se autolimite a través de los recursos instituidos en su propio seno, pues es un hecho verdadero que en ciertas ocasiones, estos no cumplen con el objetivo para lo cual fueron creados. “Cuando los particulares afectados, acuden por las vías internas ante las autoridades administrativas estas se muestran comunmente renuentes a resolver las reclamaciones que se les plantean; ordinariamente responden que nada se puede hacer al respecto, que su asunto no amerita ser investigado, etcétera”. 6**

**Bajo esta premisa es esencial, para robustecer la supremacía de la legalidad, que la acción administrativa se subordine al dominio jurisdiccional, este criterio a mi juicio fundamenta la importancia del desarrollo de la jurisdicción administrativa.**

**Elemento insustituible para toda organización de justicia administrativa, lo forma la llamada jurisdicción administrativa; para poder explicarla debemos mencionar la actuación jurisdiccional estatal.**

**La jurisdicción es considerada como la actuación pública ejercida por un órgano del Estado para el conocimiento y resolución de las controversias que surgen entre dos partes en desacuerdo. Distintas son las materias en las cuales el Estado lleva a cabo esa actuación, así como diversos los organismos que la ejecutan.**

**La jurisdicción en materia administrativa tiene como finalidad la resolución de las diferencias que surgen entre el administrado y la administración pública, y presenta las siguientes constantes: se lleva a cabo por medio de un proceso jurisdiccional; el administrado y la administración pública contraen el status procesal de partes; los hechos que realiza la administración y que perjudican la esfera jurídica del administrado son sujetos al conocimiento de un órgano jurisdiccional; la determinación dada a la controversia por este órgano es el resultado del ejercicio de la función jurisdiccional.**

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

Los órganos encargados de realizar la llamada jurisdicción administrativa pueden ser por un lado, los correspondientes a la jurisdicción ordinaria (en los sistemas judicialistas) o por aquellos pertenecientes al poder ejecutivo o al propio judicial. (contencioso administrativo).

El sistema inglés es el principal representante del sistema llamado judicialista. En tanto que el sistema francés lo es de los llamados órganos especializados o contencioso administrativo.

Reverente de la definición del origen de la separación de poderes a través del cual un poder estatal no puede posesionarse de las actividades de otro, el sistema inglés habitualmente ha sometido los desacuerdos administrativos al conocimiento exclusivo del poder judicial, con referencia a lo anterior, José Ovalle Fabela en su obra denominada, "Algunas consideraciones sobre la justicia administrativa en el derecho comparado y en el ordenamiento Mexicano" refiere lo siguiente: Tradicionalmente se ha pensado que el sistema inglés a diferencia del francés, es un sistema judicialista, en el cual las controversias entre los administrados y la administración son conocidas y resueltas por los tribunales ordinarios en los mismos términos en que son tratados los conflictos entre particulares". 7

Por otro lado, el sistema francés proponiendo distintas definiciones al citado fundamento, ha instituido órganos que son representados primordialmente a través del Consejo de Estado, órganos que se han desenvuelto al margen del poder judicial y en la esfera del ejecutivo. Los franceses estiman que los hechos de la administración no pueden ser subordinados a la valoración del poder judicial.

Ya en el siglo XVIII se había fundamentado legislativamente este principio según lo expone Ovalle Fabela en su citada obra al referir:

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

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

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

Es importante señalar la elevada importancia que ha tenido la práctica jurídica del Consejo de Estado Francés para el desenvolvimiento de las organizaciones de derecho administrativo en ese país y como ha sustentado la inclinación a la especialización de los tribunales en el área administrativa en países que como España, han implantado el sistema judicialista.

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

8. Ibidem. p.271-272

9. Alvarez Gedin Sabino. Teoría y práctica del contencioso-administrativo. “Glosas a la Nueva Ley” Ed. Bosh Barcelona, España. 1960. p. 63

**El mejoramiento y explicación de la legislación administrativa francesa, es el resultado de la participación del Consejo de Estado por medio de su jurisprudencia; la transformación de su función ha establecido el florecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa en sus modalidades principales: Las de represión, de interpretación, de anulación y la plena jurisdicción.**

**Hemos mostrado hasta este momento las dos más importantes formas que puede adoptar la función jurisdiccional en el área administrativa. Es importante agregar que nuestro máximo ordenamiento legal consiente la coexistencia jurídica de las dos formas a nivel federal o local. La forma judicialista conforma una vía de dominio sobre la administración que se lleva a cabo mediante la protección judicial de las garantías individuales en el juicio de amparo; y la contencioso-administrativa, medio de control que en nuestro país se tiene el propósito de desplegar al tenor de las modalidades tomadas del modelo francés.**

**La jurisdicción contencioso-administrativa conforma el área jurídica, en la cual se desarrolla la institución objeto del presente trabajo de tesis, por lo que a continuación trataremos de explicar sus principales supuestos doctrinales.**

## **1.2 COMPETENCIA DENTRO DE LA ESFERA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

### **1.2.1 CONCEPTO**

**Podemos entender a la jurisdicción contencioso-administrativa como la función jurisdiccional que se ejerce por los tribunales especializados, pertenecientes al poder judicial o al ejecutivo, los cuales conocen exclusivamente de la materia administrativa.**

**Es importante diferenciar la jurisdicción que se ejerce por medio de los tribunales ordinarios de una forma indistinta sobre las demás materias jurídicas (como en el juicio de amparo), de la contencioso-administrativa que emana su presencia de la citada especialización.**

**Se puede asegurar que los tribunales provenientes del ejecutivo traen consigo implícitamente esta especialización, aunque distintas son las razones que han estimulado la desvinculación de un sector de los tribunales ordinarios en países judicialistas para que conozcan únicamente de las controversias administrativas, como en el caso de España.**

**En la actualidad, la sociedad se vuelve cada vez más plural y exige satisfactores que únicamente por medio de la intermediación administrativa puede obtener. Como resultado, la administración pública desarrolla una actividad que incide en grandes dimensiones sobre la esfera del particular, con el objetivo de encauzar la misma al beneficio colectivo.**

**La multiplicidad de resoluciones de indole administrativo que conducen la actividad del particular; la falibilidad humana de nuestros administradores y ocasionalmente su falta de atención para darle una solución pronta y eficiente a los procedimientos administrativos; la obligación de que la administración se subordine a la ley, son algunas de las características que han originado que la materia administrativa se vuelva cada vez más conflictiva. De esta forma, la jurisdicción contencioso-administrativa representa un alivio para la pesada función estatal de la administración o impartición de justicia.**

En otro orden de ideas, ha resultado una vía de acceso del administrado hacia una variada gama de solicitudes que puede hacer valer frente a la administración pública, si valorizamos que por medio de esta vía se puede obtener como resultado sentencias declarativas o constitutivas, como lo comentamos en su apartado respectivo.

Esta especialización ha arrojado como resultado el establecimiento de normas necesarias por la técnica jurídica para llevar a cabo el ejercicio jurisdiccional. Estas disposiciones están impregnadas de principios tomados del derecho procesal y han sido ajustadas a las características propias de la materia administrativa.

Para el libre ejercicio de su función, los tribunales deben tener un reglamento procesal, el cual debe proveerlo entre otras cosas, de estructura y organización, señale el límite de sus facultades; determine su competencia, la posición de las partes en el proceso; equilibre los medios de prueba; determine qué hechos pueden ser objeto del procedimiento. Perspectivas que a cada legislación le corresponde acoplarlos a sus exigencias jurídico sociales, y de las cuales haremos un comentario más amplio en el segundo capítulo correspondiente al examen de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México.

### 1.2.2. OBJETO

Se ha expresado con antelación que la jurisdicción contencioso-administrativa representa para el administrado un instrumento de defensa contra una actuación de la administración pública. El contenido de la controversia sobre la que versará la función jurisdiccional, será precisamente esa actuación de la administración estimada por el administrado como perjudicial para su esfera jurídica.



**Por cuestiones de técnica jurídica, la legislación positiva debe determinar los puntos elementales que ha de reunir dicha actuación para juzgarla lesiva, y qué características pueden excluirla de la intervención del tribunal; su estudio se sitúa en el marco de lo que la disciplina jurídica denomina impugnabilidad de los actos de la administración.**

**El maestro Andrés Serra Rojas expone en su obra de Derecho Administrativo los principios a través de los cuales se puede ordenar a los actos administrativos, y pone de manifiesto uno que se enuncia de la siguiente manera: "Según la posibilidad de su fiscalización ante la jurisdicción contencioso-administrativa: actos impugnables de los que no lo son". 10**

**Para que el tribunal contencioso pueda en su momento expresarse sobre el origen de las solicitudes de que consiste la demanda, debe primordialmente, estudiar si en el caso específico se presentan una serie de supuestos jurídicos que determinen si el acto de la administración (que por la vía contenciosa busca combatir el administrado) tiene la calidad de impugnable.**

**El legislador, al instituir estos supuestos en las reglas respectivas, ha de hacer uso de algunos razonamientos doctrinales desarrollados dentro de la lógica jurídica, que por lo limitado del presente trabajo, trataremos de resumir de la siguiente manera:**

**Debido a la extensa función de la administración pública, la cual consta de áreas que por su control y características se escabullen del campo de la jurisdicción contencioso-administrativa.**

En ciertos casos, la función de la administración está equilibrada por reglas específicas de derecho, como por ejemplo la materia laboral o agraria; hay casos en que la administración interfiere en la celebración de actos jurídicos como ente de derecho privado; ocasionalmente dicta disposiciones en materia de política interna, relaciones internacionales, designación de sus órganos públicos, disposiciones que conforman los actos políticos o de gobierno; y emite principios de carácter general, cuyas resoluciones individualiza y aplica, actuaciones que por su designio o régimen no son refutables o lo son, pero dentro de diverso contorno jurisdiccional.

La mediación administrativa es de gran interés para la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que ésta se fundamenta en leyes administrativas que inciden en los intereses jurídicos legítimos y derechos subjetivos del administrado.

El resultado de la controversia administrativa será un acto administrativo definitivo, expresado en el desempeño de su actividad pública por la administración por medio de la aplicación de leyes administrativas, que deterioran los intereses jurídicos o derechos subjetivos del administrado, protegidos por esas normas.

La impugnabilidad del acto definitivo se traduce en que el acto emitido por la administración, surta sus efectos en contra del administrado y no se trate solo de un acto preparativo para dicho fin. Asimismo debemos tener en cuenta que al entablar alguna demanda ante el tribunal contencioso, se deben de haber agotado todos los recursos legales previamente relacionados por el administrado, siendo optativo por un lado, que se agoten los recursos citados o por el otro, renunciar a los mismos y recurrir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa.

El acto administrativo debe emanar de un ordenamiento legal, o sea resultado de la aplicación de atribuciones expresamente contempladas por la ley administrativa. debemos tomar en cuenta la existencia del supuesto llamado desvío de poder, que podemos entender como el uso de facultades discrecionales de la administración con un propósito diferente al que el ordenamiento establece, en cuyo caso si es posible impugnar un acto discrecional.

Por otro lado, la ley administrativa protege ocasionalmente los llamados intereses legítimos de los administrados que la administración perjudica quebrantando este ordenamiento. Asimismo, puede instituir derechos subjetivos públicos en defensa del administrado, por medio de los cuales éste puede demandar de la administración la satisfacción de una pretensión, acción a la cual, la administración puede negarse a llevar a cabo, lesionando con ello el citado derecho.

Para que el administrado pueda hacer valer sus pretensiones dentro del procedimiento contencioso-administrativo, es indispensable la presencia de este interés o derecho subjetivo protegido por la legislación; aunado a lo anterior, es necesario que se haya llevado a cabo por parte de la administración el acto lesivo en agravio del gobernado. Con respecto a la anterior diferencia que existe entre interés legítimo y derecho subjetivo, el doctor Andrés Serra Rojas, hace la siguiente distinción:

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

**El Derecho Subjetivo.-** El derecho subjetivo implica un interés más intensamente protegido, un interés particularizado, un interés directamente contemplado por la norma administrativa de tal manera que aparecen configurados los elementos esenciales de todo derecho subjetivo; es a saber, un sujeto activo y su sujeto pasivo; una prestación debida y un precepto o acto administrativo que le sirve de fundamento y protección". 12

En conclusión, la existencia y definitividad del acto administrativo las materias excluidas, la existencia y lesión de intereses legítimos del administrado por la administración, la naturaleza reglada o discrecional del acto, son interpretaciones que señalan la impugnabilidad del acto y el origen de las pretensiones del administrado: pretensiones que el tribunal administrativo resolverá en atención al grado o categoría de jurisdicción que posea.

11 Serra, Rojas Andres, Derecho Administrativo Vol II, Ed. Porrúa, México, 1988, p. 660

12. Ibidem, p. 660

### 1.2.3 CATEGORIAS

Importantes investigaciones con respecto a la justicia administrativa (dentro de las cuales sobresale la introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano del doctor Fix Zamudio.) han demostrado la presencia de una variedad de formas de ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa. Configuraciones que han engendrado el sistema francés y que la escuela ha clasificado en categorías de jurisdicción contencioso-administrativa, siendo éstas las siguientes:

Con respecto a la relación existente entre el tribunal y la administración pública, tenemos:

a) Jurisdicción retenida.- Es aquella por medio de la cual, el órgano jurisdiccional se encuentra encuadrado dentro de la administración activa; dicta sus determinaciones en representación de la misma, determinaciones que no son obligatorias por su simple emisión, pues para ello necesitan ser aceptadas por la administración. Algunos autores estiman que los órganos que se sitúan bajo esta categoría no son propiamente tribunales, pues su actividad consiste más que nada en una autodefensa procesalizada de la administración y no un ejercicio jurisdiccional.

b) Jurisdicción Delegada.- En esta categoría se encuentran concentrados los tribunales desvinculados de la administración activa que expresan sus determinaciones de manera absoluta, formando verdaderos tribunales autónomos dentro del poder ejecutivo.

Es importante señalar que el Consejo de Estado Francés se desarrolló dentro de ambas categorías. En sus orígenes (siglo XVIII) este órgano actuó con jurisdicción retenida, pues tenía una característica meramente consultiva y carecía de independencia para desempeñar esta actitud, por lo que no conformó un auténtico tribunal.

Es en el año de 1872 cuando se convierte en tribunal de justicia delegada, ya que funcionó de manera autónoma frente a la administración activa. El desenvolvimiento seguido por el Consejo de Estado Francés ha sido copiado por legislaciones como la del Estado de México, que primero estableció un órgano de jurisdicción retenida en el área fiscal y con posterioridad lo modificó en tribunal de jurisdicción delegada.

#### **Por las facultades del tribunal**

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

a) **Jurisdicción de Interpretación.-** Se da por adelantado la presencia de un acto administrativo apoyado en una regla administrativa, cuya interpretación por un tribunal administrativo es indispensable para el factible seguimiento de un juicio civil presente en un tribunal ordinario. La determinación del tribunal manifiesta dicha interpretación.

b) **Jurisdicción de Represión.-** Se da por adelantado una violación de resoluciones administrativas, por lo cual el tribunal determina imponer una pena. En nuestro país tenemos como ejemplo la actividad que llevan a cabo los juzgados calificadores municipales.

c) **Jurisdicción de Anulación.-** El tribunal, al ejercer su facultad jurisdiccional, se limita a la manifestación de la validez o nulidad de un hecho administrativo que se ha impugnado ante él; según conceda o no su legalidad. Las solicitudes del gobernado sólo podrán estar dirigidas a conseguir ese fin.

d) **La Plena Jurisdicción.-** Extensos resultados jurídicos sobre el acto impugnado es el producto del ejercicio de esta facultad; ya que el tribunal además de intervenir en el estudio de los vicios o anomalías que lo anulan; puede adoptar las medidas legales procedentes para proteger la esfera jurídica de los administrados. Subordinando a la administración a la fuerza legal de sus resoluciones. Otro rasgo indispensable es la competencia del tribunal para penalizar a la autoridad administrativa responsable a una prestación en favor del administrado que puede ser de tipo pecuniario

Por la especialización del tribunal en la materia fiscal - Observación Separada.-  
Ayerita la materia tributaria o fiscal que ha generado la formación de tribunales especializados en este renglón. Existen autores que han tratado de consolidar la autonomía de dicha materia, mientras que otros se mantienen en su oposición para aceptarla, argumentando que si bien es cierto que es indispensable que el derecho fiscal sistematice sus propios conceptos, también lo es que constituye un complemento fundamental del derecho administrativo, pues ambos contienen confines complicados de interpretar e comunicar.

La jurisdicción contencioso-administrativa se practica bajo fundamentos que permiten examinar la base de una diferencia administrativa o fiscal, motivo por el cual algunos tribunales como el del Estado de México conoce indistintamente de desacuerdos administrativos o fiscales bajo la observancia de un solo ordenamiento procesal.

Finalmente, podemos manifestar que toda legislación inicia por instituir órganos contencioso-administrativos con competencias o poderes limitados (como veremos, es el caso del Estado de México en su apartado respectivo), aunque esta forma temerosa de establecerlos debe ser traspasada por esa legislación, para dar entrada a tribunales con facultades suficientes para llevar a cabo su función que puedan establecer auténticos soportes de protección y control.

### 1.3 EL PAPEL LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS

Dentro del siguiente apartado, es conveniente señalar las características y el desarrollo de los tribunales contencioso-administrativos correspondientes a los más importantes sistemas que han sido el objeto de estudios doctrinales en derecho comparado.

Primeramente haremos mención del multicitado Consejo de Estado Francés. Base en el desarrollo del contencioso-administrativo, el Consejo de Estado Francés ha fomentado toda una doctrina para la formación de órganos jurisdiccionales encuadrados en el seno del poder ejecutivo.

Establecido por la Asamblea Nacional Revolucionaria en el año de 1790, funcionó bajo la protección de la administración pública, de la cual se emancipó mediante la reforma insertada en el año de 1872 que le dió independencia.

El Consejo de Estado ha significado: para el administrado un medio de protección; para la administración un mecanismo regulador para la legislación administrativa francesa un medio colegiado de definición.

En el año de 1953, con la reorganización en cuanto a la legislación administrativa, el Consejo de Estado se convirtió en un tribunal de segunda instancia, el cual conoce del recurso de apelación, ya que se crearon Salas Regionales de Primera Instancia, evento que ratifica la importancia de este organismo.

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

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

Un concepto y desenvolvimiento distinto lo conforman los tribunales pertenecientes al sistema judicialista, al que ya nos hemos referido.

La normatividad inglesa ha tratado de superar la respuesta judicialista de los desacuerdos administrativos como resultado del creciente intervencionalismo estatal experimentado por la administración. Como resultado de esto, ha establecido organismos especializados encargados de resolver diferencias administrativas, situación a la que no han sido ajenos sistemas jurídicos pertenecientes a su misma familia (La del common law) como Estados Unidos, cuyo orden jurídico ha sufrido la misma pauta.

Trataremos de resumir la situación expuesta con antelación en sus siguientes puntos principales:

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

b) La diversificación de estos tribunales ha generado la formación de reglamentos jurídicos para su vigilancia y funcionamiento. Por ejemplo, el Derecho Inglés acogió la ley denominada "Tribunals and inquirers act" en el año de 1958, que establece un consejo con el objetivo de inspeccionar el establecimiento y funcionamiento de los tribunales ingleses.

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

c) Los procedimientos de revisión efectuados para la impugnación de las determinaciones de estos organismos son conocidos por tribunales ordinarios



De origen judicialista, los estados germánicos fundamentan sus tribunales especializados dentro del marco del poder judicial aunque con la diferencia que este sector cuenta con una división aparte no contemplada internamente por la jurisdicción ordinaria, ya que el conocimiento del litigio en primera instancia, así como el desahogo de los recursos de apelación en segunda y la definitiva en tercera, es llevada a cabo por órganos enteramente correspondientes al poder judicial. Originalmente estamos ejemplificando el caso concreto del sistema adoptado por la República Federal Alemana.

El Sistema Mexicano conforma un modo mixto de jurisdicción administrativa, autores como Jesús González Pérez han manifestado la presencia de una dualidad de jurisdicciones para sentenciar a la administración, aunque ambas representan un grado de jurisdicción, pues por medio del juicio de amparo, el poder judicial federal somete a los tribunales administrativos federales o locales mediante el control constitucional de sus determinaciones. En nuestro país, el desenvolvimiento de los tribunales contencioso-administrativos se ha en un periodo inicial tanto a nivel federal como local (en el segundo capítulo ampliaremos este punto), en algunos estados de la república, la inspección jurisdiccional federal de la administración local sigue representando la única elección del gobernado para la protección de sus derechos, aunque ya se han dado los elementos necesarios para la edificación de órganos de jurisdicción contencioso-administrativa en todo el territorio por medio de las modificaciones hechas a la constitución general, las cuales indicaremos más adelante. A nivel federal es factible también la ampliación del área competencial del tribunal Fiscal Federal, dirigida a todos los campos de la administración federal que en la actualidad le están prohibidas. Es importante que este medio de protección y vigilancia indispensable para todo estado de legalidad abunde y extienda sus ámbitos competenciales, y como en el Estado de México la administración pública sea su más importante promotora.

#### 1.4 LA ESENCIA DE LA ASESORIA JURIDICA PLASMADA EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES

La función del asesor jurídico reviste una gran valoración dentro de un procedimiento jurisdiccional como resultado de su indispensable mediación requerida por la técnica jurídica, razón por la cual se le ha llegado a valorizar como un componente auxiliar; fundamental en la administración de justicia. "Se ha modificado la idea de la actividad del abogado, el cual no debe considerarse como un sujeto privado, sino como un colaborador activo e indispensable del juzgador en la resolución justa y no solamente formal de las controversias". 14.

Dentro de las múltiples funciones del asesor comisionado tenemos las siguientes: señalar y dirigir las pretensiones del demandante, enumerar y hacer valer las normas legales aplicables; organizar la demanda; debatir legalmente en favor de su patrocinado; llevar a cabo los actos procesales acordes para la obtención de una sentencia favorable; enfrentar las resoluciones desfavorables para su patrocinado que vulneran sus derechos subjetivos o procesales; procedimientos que para llevarlos a cabo es necesario el conocimiento jurídico derivado de una preparación académica y la experiencia del ejercicio profesional.

La función del asesor jurídico no se limita únicamente a la aportación de elementos necesarios dentro del procedimiento para el posible ejercicio de la acción jurisdiccional; además de ello, su intervención contribuye al objetivo final de la administración de justicia, que es la aplicación del derecho a través de la jurisdicción.

Por otro lado, resulta contradictorio que el asesor jurídico como elemento en la administración de justicia constituya en ciertos casos un obstáculo para que el gobernado pueda gozar de esta prestación; aclarando que no nos referimos al ciudadano en general, sino aquel cuya situación económica lo imposibilita para poder contratar los servicios de asesoría de un abogado particular que lo represente ante la administración

14. Fix Zamudio Héctor. La Administración de Justicia. Porrúa, México. 1985. p. 172.

Esto dà como resultado que una gran parte de la ciudadanía no tenga acceso a la justicia; constituyendo además uno de los principales problemas de la administración de justicia en los países contemporáneos.

Dentro de los capítulos subsecuentes trataremos de llevar a cabo una pequeña propuesta para consolidar y perfeccionar el acceso a la justicia que existe actualmene en el ámbito contencioso-administrativo del Estado de México.

## **CAPITULO II**

### **2. EL AVANCE DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA CON RESPECTO AL ESTADO DE MEXICO**

#### **2.1 MARCO HISTORICO**

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

##### **2.2.1 EL OBJETO**

##### **2.2.2 MARCO LEGAL**

#### **2.3 NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO**

##### **2.3.1 ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES**

##### **2.3.2 INTEGRACION Y COMPETENCIA**

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

### 2.1 MARCO HISTORICO

Es una regla que cualquier ordenamiento legal, instituciones y procedimientos que derivan de él, tienen que pasar a través de un proceso histórico, el cual es determinado por las necesidades sociales del momento, necesidades que le imprimen sentido a su contenido.

La ley de justicia administrativa del Estado de México ha pasado por un proceso histórico, el cual tiene su punto de partida en el desenvolvimiento que, a través del tiempo, ha tenido la jurisdicción contencioso-administrativa en el sistema federal mexicano, desenvolvimiento que por medio de sus distintas fases y reglamentos, su introducción en el máximo ordenamiento legal y el conocimiento jurídico de sus instituciones, estimularon el nacimiento del primer tribunal administrativo estatal y su modificación en lo que actualmente conocemos como Tribunal Contencioso-Administrativo.

El Sistema Federal de Jurisdicción Administrativa sustenta su existencia sobre dos grandes apartados bien determinados que coexisten en sus respectivas áreas. El primero, judicialista de principio anglosajón, cuyo origen producido por las ideas liberales de la Constitución de 1857 y transferidas por el constituyente de Querétaro a la constitución federal de 1917, dió como resultado el establecimiento del juicio de amparo en materia administrativa.

El segundo apartado localiza su origen en la rama jurídica romano-germánica, que defiende la idea del establecimiento de tribunales contencioso-administrativos basados en los fundamentos del sistema Francés del Consejo de Estado.

El establecimiento del juicio constitucional como medio de protección de las garantías individuales plasmadas en el máximo ordenamiento legal; difiere del procedimiento contencioso-administrativo, ya que éste tiene como finalidad el estudio de los actos de la administración pública susceptibles de ser impugnados ante un tribunal especial con competencia para resolver sobre su validez o invalidez jurídica.

La jurisdicción contencioso-administrativa mexicana ha tenido, a través del tiempo, un desarrollo tanto legislativo como institucional. Dentro del contorno federal, descubrimos que en el año de 1853, como resultado de la iniciativa de Don Teodosio Lares nace en México la primera ley de lo contencioso-administrativo, ley que lleva su nombre y que en su momento fue censurada por juristas al estimar que quebrantaba el principio de la división de poderes debido a que confería al Poder Judicial competencia para inspeccionar los actos de la administración, como resultado, esta ley fue declarada inconstitucional.

En cuanto a la materia fiscal, es hasta el año de 1936 cuando se establece en el sistema federal el primer Tribunal Contencioso-Administrativo, al aprobarse la Ley de Justicia Fiscal, que da origen al nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación con jurisdicción de grado de anulación. En otro orden de ideas, el Tribunal exclusivamente decide sobre la validez o invalidez del acto impugnado, pero carece de competencia para obligar a la autoridad al cumplimiento obligatorio de sus sentencias.

El artículo 104 constitucional fue objeto de modificaciones en su fracción primera entre los años 1946 y 1947. Modificaciones que dieron como resultado el establecimiento constitucional a la existencia de tribunales contencioso-administrativos de la federación y para el Distrito Federal.

La entrada en vigor del segundo Código Fiscal Federal selleva a cabo el 1o de abril de 1967, caracterizada ésta por las reformas hechas al procedimiento contencioso establecido para su antecesor, pero es hasta el año de 1983 con la publicación del tercer código Fiscal de la Federación cuando se insertan trascendentales modificaciones al procedimiento contencioso y se extiende la competencia jurisdiccional del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por otro lado, en el año de 1971 comienza a tener vigencia la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, la cual provee a éste de independencia y plena jurisdicción con facultades para tener conocimiento de las controversias que se manifiesten entre la administración del Departamento del Distrito Federal y sus administrados. Con las reformas a los artículos 72 y 79 del Estatuto en comento realizadas en el año de 1972, se elimina la plena jurisdicción de simple anulación.

El modelo del Tribunal Fiscal de la Federación, así como el del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal han sido tomados como regla por varias entidades federativas para el establecimiento de Tribunales Contencioso-Administrativos, tomando en cuenta que ambos tribunales han seguido similar constitución orgánica y jurisdiccional.

Las entidades que cuentan con Tribunales Contencioso-Administrativo son las siguientes:

Veracruz	Tribunal Fiscal del Estado
Sonora	Tribunal de lo Contencioso Administrativo
Sinaloa	Tribunal Fiscal del Estado
Jalisco	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado
Hidalgo	Tribunal Fiscal Administrativo del Estado
Guanajuato	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado
Querétaro	Tribunal Unitario de lo Contencioso Administrativo del Estado
México	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado

En el Estado de México encontramos como antecedente primario dentro de la materia contencioso-administrativa la Ley de Organización de Justicia en materia fiscal, aprobada en junio de 1930, la cual estableció un jurado u organismo de inspección en el ramo fiscal, el cual era dirigido por el Gobernador Estatal y cuya integración se conformaba con Delegados de Gobierno y representantes de los contribuyentes. El jurado fue conservado con posterioridad en la Ley del Servicio de Justicia en materia fiscal de 1943.

La organización legislativa del Estado de México no quedó atrás en la normatividad de tan significativa materia, debido posiblemente al buen desempeño que a nivel federal el Tribunal Fiscal de la Federación, establecido en 1936 estaba llevando a cabo al cumplir con sus objetivos y probar su eficacia. Por tal motivo, por medio de diferentes proyectos legales, primeramente se dió lugar el establecimiento del Tribunal Fiscal del Estado como órgano de anulación. Posteriormente, el 26 de diciembre de 1958 se publica la Ley que instituye al Tribunal Fiscal del Estado como organismo autónomo con facultades para resolver las controversias surgidas entre el fisco estatal y los contribuyentes. La ley en cita es modificada en el año de 1966, modificaciones que dan como resultado el otorgamiento de facultades al pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado para intervenir en los recursos de revocación en materia de sobreseimiento y de revisión de sentencias definitivas, que podrían interponer las partes contra determinaciones de dicho Tribunal Fiscal.

Con la fundamentación constitucional del Tribunal Fiscal del Estado, al anexarse el artículo 100 de este ordenamiento estatal, en el año de 1970 se le concede capacidad al Congreso Local para legislar en materia de lo contencioso-administrativo, originándose de esto la publicación del Código Fiscal del Estado que entró en vigencia el 31 de diciembre de 1970, el cual, entre sus títulos tercero y cuarto conserva el funcionamiento y competencia del Tribunal Fiscal Estatal. Con la entrada en vigor del Código Fiscal publicado en el año de 1979, se confiere a este Tribunal la competencia para conocer de las controversias presentadas entre las autoridades fiscales de los Municipios y sus contribuyentes.

Con las modificaciones realizadas al Código Fiscal en el año de 1963, el Tribunal actuó unitariamente y en pleno, con la novedad del recurso de revisión amparado en favor de la Secretaría de Finanzas y de los Presidentes Municipales para enfrentar las determinaciones de los Magistrados unitarios cuando se alteren los intereses de estas entidades frente al derecho de los contribuyentes, lo que contribuyó en cierto modo a nivelar la desigualdad procesal que se venía presentando.



Finalmente, cabe señalar que al Tribunal Fiscal del Estado se le provee de competencia para intervenir en el proceso de responsabilidad de los servicios públicos, al publicarse la Ley de Responsabilidades Públicas en la Gaceta de Gobierno del Estado de fecha 30 de abril de 1984, aumentando con ello el área de su acción a cuestiones que no son particularmente fiscales.

En el año de 1986 desaparece la ley antes citada al publicarse la nueva Ley de Justicia Administrativa del Estado, momento en el cual el Tribunal Fiscal actuaba como Tribunal de Justicia delegada, investido de plena independencia para pronunciar sus decisiones, con jurisdicción correspondiente a la jerarquía de simple anulación y que podía actuar de manera unitaria o en pleno, más sin embargo, al Tribunal Fiscal se le confiere el crédito primordial de haber cimentado los principios del enriquecimiento normativo para expandir la práctica de la jurisdicción contencioso-administrativa a todas las áreas de trabajo de la administración pública del Estado.

## 2.2 LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MEXICO

### 2.2.1 EL OBJETO

La ley de justicia administrativa del Estado de México contiene rasgos fundamentales, los cuales serán objeto de análisis a través del desenvolvimiento del presente trabajo. Sin embargo es importante señalar desde este momento que el artículo segundo de la ley de referencia interpreta al Tribunal Contencioso-Administrativo como un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, adecuándose así al presupuesto constitucional de la plena autonomía para pronunciar sus decisiones. Por otro lado, el artículo tercero determina que el tribunal tiene como finalidad la de dirimir los conflictos de carácter administrativo y fiscal que se manifiesten entre las partes (Administración Pública Estatal y Municipal, incluyendo los Organismos Descentralizados con funciones de autoridad, en su relación con los particulares). Del capítulo segundo al sexto, la ley fundamenta todo lo relacionado al procedimiento, asimismo establece los recursos para oponerse a las determinaciones del organismo y da entrada a instituciones procesales como la suspensión provisional de los actos impugnados y la figura del asesor comisionado o defensor del gobernado o administrado. Aunado a lo anterior, le atribuye competencia al tribunal para intervenir en las responsabilidades que lleven a cabo los servidores públicos, haciendo valer la ley de la materia.

Comprendemos la finalidad de esta ley desde el punto de vista que del concepto Justicia Administrativa sostiene el doctor Héctor Fix Zamudio, quien ha manifestado que el vocablo Justicia Administrativa es susceptible de utilizarse en sentido propio, comprendiéndolo como el orden que integra a todos los instrumentos normativos que los variados ordenamientos han edificado para la protección de los derechos subjetivos y de los beneficios legítimos de los gobernados frente a la función administrativa.

Por tal motivo, la Ley de Justicia Administrativa es integrante de estos instrumentos concernientes al Reglamento Jurídico Estatal. El resultado fundamental de la ley es esta protección de los derechos subjetivos y beneficios legítimos de los administrados frente a la administración local.

En la manifestación de fundamentos de esta ley se caracteriza un hecho principal, el desarrollo del campo de acción del ejecutivo y su reacción en la esfera jurídica de los administrados: La administración pública del estado se ha modificado de manera sobresaliente con amplias organizaciones de la administración centralizada, tanto estatal como municipal, demandándose como resultado, tomando en cuenta la relación directa de ese desarrollo del área de ejercicio del Poder Ejecutivo, que los administrados o gobernados tengan la seguridad que sus derechos serán respetados por medio de la impartición de Justicia Administrativa llevada a cabo por un órgano autónomo e independiente del gobierno que, con dominio pleno, condene las acciones de ésta para que abriguen los principios conforme a derecho y no alteren los intereses de los habitantes en lo individual.

Ahora bien, la Ley de Justicia Administrativa fundamenta el procedimiento contencioso-administrativo como medio de solución de los conflictos. El término contencioso nos da la idea de pleito, conflicto de intereses o desacuerdos y el resultado principal de esta Ley es la terminación de estos conflictos por medio del ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa realizada por un órgano estatal el cual subordina tanto a la administración pública como al administrado a su autoridad de decisión; teniendo como finalidad primordial el logro y consolidación del Reglamento jurídico administrativo y su conservación por las instituciones que derivan de esta ley.

### 2.2.2 MARCO LEGAL

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de México tiene su fundamentación legal en el artículo 100 de la Constitución Política Local así como en el artículo 116 de nuestro máximo ordenamiento legal.

La Constitución Federal, en su artículo 116, fracción IV dispone que las entidades federativas tienen facultades para crear tribunales contencioso-administrativos

**Por medio de las Legislaturas Locales, las entidades federativas pueden instituirlos y edificar las normas para su organización y funcionamiento.**

**Asimismo pueden dotarlos de plena independencia, por lo que dichos organismos pueden estar desvinculados de la administración activa.**

**Mientras tanto, la Constitución Política del Estado de México estipula en su artículo 100, la Ley de Justicia Administrativa, cuya norma establece: "Las leyes del estado podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y las demás instituciones jurídicas necesarias para proveer el alcance de sus objetivos".**

### 2.3 NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO

#### 2.3.1 COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES

Se ha comentado con anterioridad que la jurisdicción contencioso-administrativa dentro del sistema mexicano debe su composición teórica en gran parte, a las ideas desplegadas por la doctrina y legislación francesa, ideas que han tenido una influencia determinante en los sistemas de justicia administrativa de otros países. "La importancia del sistema de Justicia Administrativa Francesa y singularmente del Consejo de Estado, es fácilmente visible si se toma en cuenta la decisiva intervención de dicho consejo en la formación y desenvolvimiento del Derecho Administrativo, por medio de la jurisprudencia: sin la jurisprudencia del Consejo de Estado - ha escrito Waline - no habria Derecho Administrativo en Francia. Su importancia resulta todavia mayor si se considera la destacada influencia de este sistema en los países del civil Law y aún en los common Law".

La doctrina francesa reconoce cuatro grados de ejercicio de la potestad jurisdiccional, que son los siguientes:

- 1.- El contencioso de interpretación
- 2.- El contencioso de represión
- 3.- El contencioso de anulación
- 4.- El contencioso de plena jurisdicción

Para dar una mejor explicación de la esencia jurisdiccional del Tribunal Contencioso-Administrativo del Estado de México, realizaremos un resumen de cada uno de éstos.

**EL CONTENCIOSO DE INTERPRETACION.-** Se dá por hecho la presencia de un acto administrativo o reglamento que es indispensable que sea definido por un Tribunal Administrativo, para la factible continuidad de un juicio civil presente en un Tribunal Ordinario.

**EL CONTENCIOSO DE REPRESION.-** Se dà por hecho una violaci3n de resoluciones administrativas, raz3n por la cual, el Tribunal aplica una sancion.

**EL CONTENCIOSO DE ANULACION.-** La facultad jurisdiccional del Tribunal se reduce en su funci3n a la manifestaci3n de la validez o nulidad de un acto administrativo refutado ante 3l, "seg3n reconozca o no su ilegalidad" como diria Alvarez Gedin. 15

**EL CONTENCIOSO DE PLENA JURISDICCION.-** La funci3n de la facultad jurisdiccional dà como resultado efectos juridicos extensos sobre el acto discutido, debido a que el tribunal entra al estudio de las fallas o anomalias que puedan anularlo, pudiendo llevar a cabo las disposiciones legales correspondientes para conservar la esfera legal de los administrados, sujetando a la administraci3n p3blica a la observancia legal de sus determinaciones, teniendo ademàs competencia para sentenciar a la autoridad administrativa a que indemnice al gobernado cuando le ocasione daños y perjuicios.

La ley de justicia administrativa proyecta normativamente el alcance de la competencia del Tribunal Contencioso-Administrativo del Estado de M3xico, y su esencia juridica podemos ubicarla dentro del grado de la plena jurisdicc3n. En consecuencia, el articulo 103 de este ordenamiento establece en favor del tribunal facultades que crean resultados juridicos amplios sobre el acto refutado. Esto se percibe evidentemente al constituir dicho precepto: "Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitan formalismo alguno pero deberàn contener: III.- Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare, la reposici3n del procedimiento que se ordene, los t3rminos de modificaci3n del acto impugnado y en su caso la condena que se decrete".

Como resultado de esta resolución, el tribunal está en posibilidad, no tan solo de emitir su declaración sobre la validez o nulidad del acto combatido, sino de marcar los requerimientos mediante los cuales, la autoridad responsable deberá manifestar otro acto, y penalizarla, si el caso lo amerita a una prestación en favor del actor.

El artículo 105 de la reglamentación en comento, reafirma lo explicado en el párrafo anterior al disponer: "Las sentencias que declaren fundada la pretensión del actor, dejarán sin efecto el acto nuevo y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad responsable para salvaguardar el derecho afectado". Sin embargo, cabe aclarar que estas facultades no tendrían ningún valor significativo si el tribunal no contara con los medios obligatorios indispensables para hacer cumplir sus determinaciones, y someter a través de la vía de apremio a las autoridades administrativas responsables. La finalidad de la vía de apremio radica en conservar la disciplina en el tribunal y hacer ejecutar sus determinaciones.

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

- I.- Amonestación
- II.- Multa de una cantidad equivalente al monto de cinco a sesenta días de salario mínimo vigente en la región del domicilio del particular
- III.- Arresto hasta por treinta y seis horas
- IV.- Auxilio de la fuerza pública
- V.- Las demás que establece la ley

Ahora bien, cuando se presente en el auto que promulgue la suspensión provisional: abuso o imperfección en el cumplimiento, el tribunal, una vez que el administrado ha interpuesto el recurso de queja puede notificar a la autoridad responsable la presentación de un informe justificado, manifestando la manera en que se dió cumplimiento al auto de referencia, imponiendo, si procede, una multa por deficiencia en el informe, o determinar las medidas indispensables para su cumplimiento.

Con respecto al cumplimiento de sentencias ejecutoriadas, el tribunal puede solicitar a las autoridades responsables la presentación de un informe sobre la forma en que procedieron a dar cumplimiento a la resolución definitiva; y en caso de existir oposición para el cumplimiento de sus puntos resolutivos, puede multar o prevenir según sea el caso.

Para el caso de que la autoridad no se sujete espontáneamente a dicho cumplimiento, el Magistrado puede pedir al superior de la misma que la obligue a hacerlo. La Sala Superior del Tribunal tiene competencia para ordenar la separación del funcionario renuente siempre y cuando dicho funcionario no goce de fuero constitucional, pues si ese fuera el caso, la Sala podrá formular exitativa ante la Legislatura Estatal para informarle al responsable el procedimiento respectivo, y se le aplique la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

### 2.3.2 INTEGRACION Y ORGANIZACION

Es condición indispensable que todo órgano jurisdiccional sea dotado con los elementos humanos y técnicos necesarios para el excelente cumplimiento de su actividad, con las instancias esenciales para asegurar la atención de los derechos de las partes, y con la ubicación territorial adecuada según lo requieran las exigencias de cada zona. Las reglas de control de la organización y la manera de actuar del Tribunal Contencioso-Administrativo del Estado se orienta hacia estos objetivos.

El título primero de la Ley de Justicia Administrativa dispone el sistema del elemento técnico y humano, determinando las cualidades personales y profesionales que deben reunir las personas que pretendan formar parte del tribunal, las solicitudes indispensables para dilucidar los asuntos de forma bi-instancial, y la repartición territorial en Salas que cuentan con el elemento técnico administrativo esenciales.



**El Tribunal Contencioso-Administrativo está formado por una Sala Superior y cinco Salas Regionales. La Sala Superior está integrada por tres Magistrados dentro de los cuales se selecciona al Presidente del Tribunal.**

Las Salas Regionales están formadas por un Magistrado cada una. El nombramiento de los Magistrados se lleva a cabo a través de un sistema especial: deben ser portadores de las particularidades indispensables que, por un lado, aseguren su capacidad ciudadana, y por el otro, que comprueben su experiencia jurídica en el cumplimiento de su cargo.

Los requisitos que establece la ley para ser Magistrados son: ser mexicano por nacimiento, con ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos, con residencia en el territorio estatal mínima de cinco años anteriores al día de su designación; edad mínima de treinta y cinco años cumplidos y máxima de setenta, no padecer incapacidad física y mental que imposibilite el desempeño del cargo, tener notoria buena conducta y carente de antecedentes penales, ser licenciado en derecho con título legalmente registrado con cinco años de antigüedad al día de su designación, acreditando amplia capacidad profesional y tener por lo menos tres años de práctica profesional en la Administración Pública.

Aunado a lo anterior, deben ser propuestos por el Gobernador del Estado al Congreso Local, el cual debe consentir su elección. Es importante señalar que sería conveniente que el gobernado tome en consideración para la elección de los elementos que han de obtener el cargo de Magistrados, las opiniones de instituciones académicas y asociaciones profesionales en el momento de aprobar estos nombramientos.

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

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

Con referencia al personal técnico y administrativo, la ley no les indica formalidades particulares a los candidatos, y es competencia de la Sala Superior elegirlos, sin embargo, los Secretarios, Actuarios y Asesores Comisionados deben poseer la información indispensable en derecho que como auxiliares de la actividad jurisdiccional necesitan, por lo cual la ley les requiere a los aspirantes ser licenciados en derecho con título legalmente registrado.

El funcionamiento del tribunal de forma unitaria y en pleno se debe a motivos procesales, aunque implícitamente permite además la dirección interna administrativa del mismo. Por ejemplo, la Sala Superior tiene la responsabilidad de establecer y renovar la asignación de los Magistrados de las Salas Regionales. Designa como se dijo anteriormente a los funcionarios auxiliares y administrativos de todo el tribunal, decreta o transforma el Estatuto Interno del Tribunal, y nombra de entre sus elementos a los magistrados visitadores para las Salas Regionales. Otra cuestión importante de señalar es que el encargado de controlar la partida que la ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado de México asigna al Tribunal, es el Presidente del mismo, quien tiene la responsabilidad de notificar anualmente del empleo que se le dió.

La repartición territorial y la permanencia de las Salas Regionales está estipulado por el Reglamento Interno del Tribunal Contencioso-Administrativo. Por lo cual, la Primera Sala reside en el Municipio de Toluca, la Segunda en el Municipio de Naucalpan, y a tercera en el Municipio de Tlalnepantla la Cuarta en Ecatepec y la Quinta en Nezahualcóyotl. Esta repartición es satisfactoria, pues asiste a lo conflictivo de las zonas donde se establecen las Salas.

Podemos definir a la competencia como "La Potestad de un Órgano Jurisdiccional para ejercerla en un caso concreto". 17. El procedimiento contencioso administrativo establecido por la Ley de Justicia Administrativa regula, este presupuesto procesal conforme a la naturalidad jurídica de la materia administrativa empleando los criterios indispensables tomados del derecho procesal.

El tribunal tiene competencia para conocer, en primera instancia, por medio de sus Salas Regionales, de las demandas iniciadas por los administrados contra actos de autoridades administrativas o fiscales del Estado, Municipios u Organismos Descentralizados con representación de autoridad, que en vía de orden, ejecución o posible ejecución expidan, lleven a cabo o traten de realizar dichas autoridades. Únicamente pueden ser partes en el proceso, el administrado, la administración pública del estado, representada en los organismos antes señalados, y el tercero perjudicado (persona que puede en cierto momento resultar perjudicado en su interés por la determinación del tribunal). Y el fin sobre el que se desarrollará la función jurisdiccional del tribunal será un acto administrativo. A este último respecto, la ley no decreta una ordenación específica, aunque determine, en su artículo 77 Que el acto debe alterar los intereses del administrado, no debe haberse culminado de manera irremediable, no debe haberse permitido por el administrado expresa o tácitamente; o bien cuando las consecuencias del acto terminaron o dejó de subsistir el objeto material del mismo.

Otra de las áreas facultativas del tribunal contencioso lo conforma la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en su artículo tercero concede facultad al tribunal para aplicar sus resoluciones. Debido a la amplitud que reviste este tema, sería motivo de la realización de otra tesis, aunque cabe mencionar que esta reglamentación es avanzada en su género, ya que autoriza castigar a los funcionarios públicos por un mal proceder en su desempeño, asimismo, abre el camino para que el particular pueda demandar el pago de una indemnización cuando esta actuación lo perjudique.

Aunado a lo anterior, la Ley de Justicia Administrativa concede facultades a las Salas Regionales para invalidar disposiciones negativas fictas en materia administrativa y fiscal, cuyo presupuesto se da cuando las autoridades del ramo guardan silencio a una petición del particular. El juicio que se inicia tiene como finalidad que la autoridad dé contestación a la solicitud en el tiempo que la ley determina, o de lo contrario dentro del plazo de 60 días.

La Sala Superior actúa como un Organismo de segunda instancia, la cual tiene facultades para dar solución a los recursos recurridos contra las determinaciones de las Salas Regionales. Enmarca los impedimentos de los Magistrados del Tribunal y da solución a los conflictos de autoridad que se presentan entre las Salas. Es por demás repetitivo señalar que por mandamiento constitucional, la ley instituyó la Sala Superior para sostener la posibilidad de que el tribunal reconsidere las decisiones que las Salas Regionales hayan manifestado en detrimento de los derechos de las partes.

Por otro lado, merece referencia aparte la competencia que tiene la Sala Superior para decretar la jurisprudencia del tribunal. Su valor como sistema de definición de la Legislación Administrativa del Estado de México da importancia a este ámbito competencial, debido a que del número de asuntos que sean sometidos a las decisiones del tribunal y del procedimiento de formulación de la jurisprudencia, dependerá que esta definición se expanda a todas las áreas del derecho administrativo local.

La Jurisprudencia del Tribunal Contencioso-Administrativo es el resultado de la explicación que éste hace de la ley, por medio de las determinaciones definitivas que expresa la Sala Superior y obtiene naturaleza obligatoria para ella, y las demás Salas cuando el resultado se basa en tres ejecutorias no interferidas por otra en contrario y que hayan sido aceptadas por mayoría de votos.

Cuando por superioridad de votos se emite una determinación en contrario, puede ser revocada la jurisprudencia del tribunal. Asimismo puede transformarse su sentido si la Sala Superior contempla las mismas razones determinadas por la ley para su constitución.

Otro mecanismo de formación de la jurisprudencia se presenta cuando las Salas del Tribunal sostienen tesis contradictorias, por lo consiguiente, las mismas Salas o las partes que interfirieron en los asuntos tienen derecho para proclamar esta contradicción ante la Sala Superior y ésta resuelve, si verdaderamente existe, cual será el concepto que deberá tomarse como jurisprudencia.

Si distinguimos al procedimiento contencioso como un recurso jurisdiccional instituido en favor del gobernado para enfrentar las acciones de la administración cuando perjudican su esfera legal, las reclamaciones que haga valer en su petición estarán dirigidas a conseguir del Tribunal la restitución de su derecho, ya sea a través de la manifestación de las normas precautorias que lo defiendan durante el juicio, o la sentencia definitiva que proclame la validez o nulidad del acto, lo transforme o mande a la autoridad el resarcimiento de los defectos que alteren su validez.

Compete al administrado la obligación de establecer sus pretensiones en su documento original de demanda, y la ley habilita al tribunal para que enmiende los defectos en caso de que la demanda no contenga todas las prestaciones que se originan de los hechos manifestados en la misma, o cuando alguna autoridad deba ser parte en el proceso y por descuido no sea nombrada por el actor. La capacidad de corregir los defectos de la demanda permite que la sentencia que el Tribunal dicte reúna todos los puntos sobre los cuales pueda quedar una diferencia entre el administrado y la administración pública y que deban asentarse en la litis.

Al promulgar su sentencia, el Tribunal debe apoyarse en la determinación definida y exacta de los puntos polémicos, en el examen y evaluación de las evidencias aportadas por las partes y en el análisis del acto refutado a la luz de sus motivos de invalidez, determinando los resultados que ésta deberá originar sobre el acto impugnado, y que alteran los elementos constitutivos del mismo, ya sea en forma parcial o total y por ende, los resultados que en lo sucesivo pueda originar en la esfera jurídica del administrado.

En tales circunstancias, el Magistrado se hallará con dos disposiciones en el momento de solucionar la controversia planteada: Cuando la razón de anulación trae como resultado la manifestación de nulidad del acto en su conjunto, como en el caso de transgresión de la ley (leyes prohibitivas o de orden público), la determinación se pronunciará en el sentido de eliminar la capacidad del acto, exterminando retroactivamente todos sus efectos jurídicos, cuando los defectos que el acto contiene son susceptibles de ser restituidos (como en el caso de inobservancia de leyes permisivas u omisión de formalidades que debe revestir y que no sean solemnes), en este caso la determinación se expresará en el sentido de que se invalide parcialmente al acto en sus rasgos viciados, expidiendo las disposiciones indispensables para que la autoridad corrija estos defectos o, por otro lado, los términos dentro de los cuales éste debe ser transformado.

Por otra parte, debemos señalar que la audiencia de juicio se llevará a cabo dentro de los quince días hábiles a partir del auto en que se le dá entrada a la demanda. El tribunal debe decidir definitivamente en la misma audiencia o en un plazo no mayor de ocho días, si las características del asunto así lo demandan. Cuando se trate de recursos en los que se recurre contra acuerdos de trámite, la Sala Superior tiene un término de tres días para solucionarlos. En materia de recursos de revisión contra sentencias definitivas, cuenta con un plazo de quince días para decidir.

En cuanto a la similitud de las partes en el proceso, hemos señalado con anterioridad la situación del administrado y de la administración pública, sin embargo, es importante agregar que esta similitud puede ser alterada en beneficio de la administración, especialmente en consideración al interés público.

En cuanto al periodo probatorio, tanto el administrado como la administración pública cuentan con un amplio margen para proponer las pruebas correspondientes con exclusión de la confesional, las inconducentes y las contrarias a la moral y al derecho.

La administración pública tiene la obligación conforme a la ley de proveer a cualquiera de las partes en el proceso, de cualquier documento que les pueda servir como prueba, y en caso de no hacerlo, el tribunal puede citarla o bien usar la vía de apremio para conseguir la ejecución de esta obligación.

La capacidad de las determinaciones del tribunal representan plena seguridad de cumplimiento, al facultarse para expedir reglas cautelares como la suspensión provisional para conservar la materia del juicio y su régimen de garantías para remunerar al demandado o al tercero perjudicado en caso de sufrir daños.

En el mismo orden de ideas y con referencia al inicio del proceso, la ley ordena dos requisitos primordiales de procedibilidad: En primer lugar, que el demandado no deduzca o esté deduciendo petición distinta ante autoridad jurisdiccional diversa concerniente al acto y autoridades demandadas; y en segundo, que el gobernado exponga su reclamación dentro de los quince días hábiles siguientes a partir del momento en que fue notificado del acto. El primer requisito tiene la posibilidad de corregirse a través del desistimiento del demandado al recurso pendiente, y mientras que el segundo implica la aceptación tácita del acto, por lo que no es susceptible de corregirse.

La terminación del proceso se verifica normalmente cuando se promulga la sentencia en el asunto, y finaliza normalmente cuando el tribunal dicta determinación en materia de sobreseimiento o finalización de la instancia, cuando el demandante renuncia a la demanda, cuando la autoridad se somete a la misma o complase extrapocesimalmente las prestaciones del administrado y cuando por deceso del promovente se queda sin esencia el juicio.

De igual forma, resulta oportuno hacer mención de los aspectos relacionados con la duración del proceso, los términos que disponen su inicio y conclusión, así como lo referente a la instrucción, los recursos y la ejecución de sentencia.

La manera rápida y libre de administración de justicia es una de las metas de las legislaciones procesales del mundo. En nuestro país esto sigue siendo una irrealidad en diferentes ramas del derecho positivo, debido a que existen áreas como la penal, en la cual la resolución de un proceso puede durar demasiado tiempo a pesar de que nuestro máximo ordenamiento legal establece límites para su conclusión.

La fundamentación en la ley de justicia administrativa del procedimiento contencioso busca apoyar esta exigencia, debido a su contenido sumario que no desatiende la dificultad del asunto, pero que señala términos cortos para la ejecución de los actos procesales indispensables. Ejemplificando lo anteriormente manifestado, citaremos algunos de estos actos y sus respectivos términos.

Desde el momento de presentarse el escrito de demanda y su consecuente notificación, la administración tiene un término de diez días hábiles para elaborar su respuesta. En el auto en que se da acceso a la demanda se estipula día y hora para la celebración de la audiencia de juicio, cuyo término no debe sobrepasar de los siguientes quince días hábiles. Las pruebas se deben de ofrecer en los escritos de demanda y contestación, las cuales serán desahogadas por el tribunal en la misma audiencia de juicio, en la cual deberá promulgar sentencia con o sin la presencia de las partes. Los términos que se establecen para la determinación de los incidentes, recursos y ejecución de sentencias son por demás breves. Además, el procedimiento trata de pasar por alto formalidades inconducentes a los resultados del mismo, pues por ejemplo no estipula sujeción particular para la preparación de la demanda.

La instrucción tiene como finalidad el seguimiento de los medios probatorios y principios para que el Magistrado establezca su sentencia. Y en materia probatoria, como se ha mencionado con anterioridad, el administrado y la administración pública gozan con un amplio límite para presentarlas y demandar las gestiones o dictámenes correspondientes a sus beneficios, las que únicamente se ven limitadas cuando son inconducentes, contrarias a la moral y al derecho o tratándose de la confesional.



El Código de Procedimientos Civiles del Estado de México se emplea supletoriamente en esta materia. Por otro lado, el Tribunal goza de amplia facultad para ordenar el cumplimiento de las gestiones indispensables que tengan referencia con los puntos en oposición y que auxilien a la mejor resolución del asunto.

Abundando un poco más sobre lo manifestado, referente a los recursos que la Ley de Justicia Administrativa dispone, cabe mencionar que estos tienen como finalidad que las partes gocen de la posibilidad de combatir las determinaciones de trámite o sentencia promulgadas por las Salas Regionales del Tribunal, y que deben ser sustanciadas en el recurso de reclamación o de revisión.

El recurso de reclamación procede contra las resoluciones de trámite expedidas, ya sea por el Presidente del Tribunal o por los Magistrados de las Salas Regionales, ante las cuales se interpone, y son estos Magistrados quienes llevan a cabo su resolución.

Contra las determinaciones de las Salas que dispongan o desapruében sobreseimientos que solucionen el juicio y las que den por finalizado el procedimiento, procede el recurso de revisión, el cual se deberá interponer ante la Sala Superior.

A través de la reglamentación de estos recursos, el Tribunal tiene la capacidad de revalorizar sus determinaciones, asegurando con ello la protección de los derechos de las partes.

La sentencia firme da por concluido el procedimiento, aunque éste debe determinar las reglas que hagan factible su realización de acuerdo a las características del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, sus acuerdos deben contar con un ordenamiento legal que haga posible la obligación por parte de la autoridad responsable del cumplimiento de dichos acuerdos por medio de la vía de apremio si fuese indispensable. La Ley de Justicia Administrativa contempla la vía del apremio no solo para las sentencias ejecutoriadas sino también para la resolución que concede la suspensión provisional del acto impugnado en el supuesto de que la autoridad responsable incurra en el exceso o defecto en la ejecución de dicha resolución.

Las medidas obligatorias con las que cuenta el tribunal para hacer que se cumplan sus sentencias son variadas, por ejemplo, el administrado puede apelar al recurso de queja cuando la autoridad no se adecúa, en su ejecución, a los mandamientos que le señaló el auto que otorga la interrupción provisional del acto refutado o la sentencia definitiva promulgada por el tribunal, o cuando sencillamente se opone a obedecerla. Estas medidas se mencionaron con anterioridad en el apartado correspondiente del presente capítulo.

Finalmente, consideramos oportuno hacer mención que la formación de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, sus organizaciones y procedimientos que instituye son el resultado de las ideas más adelantadas que en materia de justicia administrativa se encuentran actualmente en el mundo, ideas recolectadas por eminentes profesores de instituciones educativas del Estado, asociaciones profesionales, técnicos en derecho administrativo del poder ejecutivo y la función legislativa del Congreso Local.

Podemos afirmar que la ley de justicia administrativa establece lo más renovador en lo que a justicia administrativa mexicana se refiere, aunque pensamos que su normatividad se irá mejorando en la medida en que se fortalezca su aplicación práctica, para bien de la sociedad en su totalidad.

### **CAPITULO III**

#### **3. EL ASESOR COMISIONADO. FUNCIONES DEL ASESOR COMISIONADO COMO AUXILIAR EN LA TUTELA DE LA ESFERA JURIDICA DEL ADMINISTRADO**

##### **3.1 SITUACION ACTUAL DEL ASESOR COMISIONADO COMO INSTITUCION**

###### **3.1.1 NATURALEZA JURIDICA**

###### **3.1.2 REGIMEN LEGAL ,**

##### **3.2 FUNCION JURIDICO SOCIAL**

##### **3.3 CONVERGENCIAS CON LOS DEFENSORES DE OFICIO**

### 3. EL ASESOR COMISIONADO. FUNCIONES DEL ASESOR COMISIONADO COMO AUXILIAR EN LA TUTELA DE LA ESFERA JURIDICA DEL ADMINISTRADO

#### 3.1 SITUACION ACTUAL DEL ASESOR COMISIONADO COMO INSTITUCION

Es una realidad que actualmente las desigualdades no se han eliminado del ámbito social. Con respecto a la administración de justicia, esta desigualdad se presenta en la dañina existencia de que por el hecho de no poseer los suficientes recursos económicos, la mayoría de los gobernados no puedan tener acceso a la protección jurisdiccional de sus derechos, a diferencia de un sector social, que por ser amparados económicamente cuentan con esta ventaja.

Con referencia a lo anterior y siguiendo el pensamiento del maestro Héctor Fix Zamudio podemos comentar: "afecta no sólo a los que se han calificado como pobres, es decir, a los que se encuentran en una situación de desamparo económico, sino también respecto de los justiciables que perciben ingresos medios, pero insuficientes para acudir a la vía judicial". 18

En su totalidad, las legislaciones conceden a los habitantes el derecho a la jurisdicción, "Tal derecho consiste en poder acudir a un órgano del poder judicial para que resuelva la pretensión jurídica que ante él lleva un justiciable a efecto de que administre justicia". 19

18. Fix, Zamudio Héctor. "Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México". Porrúa, México, 1985 p. 166

19. Bidart, Campos German J. "Teoría General de los Derechos Humanos". UNAM, México, 1989 p. 38

Dentro de nuestro estado mexicano, este derecho representa una garantía sancionada por el artículo 17 de nuestra Carta Magna, que dispone que la prestación jurisdiccional que el estado proporciona debe ser gratuita, sin embargo, esta premisa no soluciona desde el punto de vista material la dificultad de factible acceso mayoritario a la misma; circunstancia a la que Jesús González Pérez denomina remedio simplista “El remedio más simplista no es otro que el de la justicia gratuita, tan en boga en otras épocas, que llegó a consagrarse en alguna constitución. Hoy ha vuelto a tener actualidad y se ha llegado a propugnar no sólo la eliminación de los gastos frente al estado (impuestos y tasas judiciales), sino frente a peritos y abogados”. 20

En nuestros días, los empeños estatales para enfrentar la desnivelada entrada a la jurisdicción han sido orientadas hacia la formación de instituciones que proporcionan asesoría jurídica gratuita a los gobernados que la necesiten, y en particular a los ciudadanos de recursos económicos muy bajos: instituciones que son sostenidas por el erario estatal.

La batalla contra la desigualdad en la administración de justicia incluso, se presenta en el proceso mismo, debido a que algunas legislaciones han concedido al juzgador de amplias facultades para sustituir las incorrecciones de la demanda o queja en el momento de expedir sentencia, y aunque esta norma no está dirigida en manera alguna a sustituir la imagen del asesor jurídico, si lo está a equilibrar la circunstancia procesal de las partes.

Las disposiciones anteriormente señaladas, unidas a los empeños de asociaciones profesionales de abogados (Barras, Colegios, Federaciones) y de los medios de comunicación (programas de orientación), tratan de ayudar en la conclusión de este dilema de la administración de justicia.

Aunado a lo anteriormente expuesto, cabe señalar que los esfuerzos que tanto en el exterior como en nuestro país se han realizado, son ejemplos de determinación por parte del Estado, y muchas veces con colaboración del sector comunitario. A continuación citaremos algunos.

20. González, Pérez Jesús. Reforma Procesal. UNAM México, 1987 p. 218

En el año de 1964 se forman en Estados Unidos las llamadas oficinas legales del barrio, las cuales proveen gratuitamente asesoría legal a personas de pocos recursos por medio de juristas de tiempo completo, cuya retribución corre a cargo del erario federal y local. En 1974 se buscó poner en armonía el auxilio económico federal por medio de la formación de un organismo descentralizado denominado "Legal Services Corporation", que dentro del periodo abarcado del mes de octubre de 1976 a septiembre de 1977 proporcionó a estas organizaciones ciento veinte millones de dólares, hecho que manifiesta la solemnidad que para este país representan estos servicios sociales.

En Inglaterra subsiste una organización de "Solicitors", abogados pertenecientes a la Legal Society que presta asesoría legal subsidiada por el estado a los ciudadanos en relación a sus ingresos, llegando a establecer una institución de protección social. Este sistema ha sido llevado a la práctica por países pertenecientes a la Commonwealth, Nueva Zelanda e Israel.

En nuestro país, además de la existencia de la Constitucional Defensoría de Oficio en materia penal, un número extenso de organismos como las Procuradurías de la Defensa del Trabajo, la Agraria, la Federal del Consumidor, la Social del Distrito Federal, que instruyen y protegen los derechos de trabajadores, campesinos, consumidores y gobernados respectivamente. A nivel delegacional o municipal, podemos también señalar los servicios de asistencia legal gratuita que organiza la Dirección General de Servicios Legales del Departamento del Distrito Federal, impartidos en las diferentes delegaciones que conforman esta entidad en materia civil, penal, familiar, administrativa y penitenciaria. O el que proporciona el H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, México, a través de su Departamento de Asesoría gratuita municipal.

Hecho el comentario anterior, a manera de marco general y con el objeto de adentrarnos en materia, empezaremos por asegurar que es indudable la conexión que representa entre la indispensable participación del asesor jurídico dentro de un procedimiento jurisdiccional (Supra número 1.4) y la factibilidad del justiciable de remunerar sus servicios pecuniariamente para tener entrada a la justicia. La ausencia de medios monetarios para resolver los gastos de una imprescindible representación profesional, representa un escollo a cuya superación se han avocado los Legisladores del Estado de México. La delicadeza política de la administración local y de los representantes populares, dió como resultado la formación de una institución denominada Asesor Comisionado, cuyo objetivo primordial sería desplazar dicho escollo en la administración de justicia en el ámbito contencioso-administrativo.

A través del desenvolvimiento del proceso legislativo que finalizó con la proclamación en 1986 de la Ley de Justicia Administrativa, el Ejecutivo Local manifestó en su respectiva iniciativa el propósito de extender la protección jurisdiccional a todos los espacios y niveles del ejercicio administrativo estatal, y que los gobernados, inclusive aquellos que por su situación económica no pueden liquidar la remuneración de un abogado privado tuvieran entrada a esta vía contenciosa.

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

Como podemos observar, el Asesor Comisionado es valorizado desde su formación legislativa como una respuesta institucional a la dificultad del acceso a la justicia administrativa, valorización por demás admirable y colmada de sentido social.

En consecuencia, consideramos que es significativa la problemática que señala la edificación de una institución cuyo objetivo primordial será darle respuesta, como lo es de igual forma, esencial que el legislador o la autoridad capacitada para reglamentarla la equipe con una estructura jurídica interna, la cual le permitirá llevar a cabo sus objetivos de manera ordenada.

Estimados que la reglamentación en nuestros días del Asesor Comisionado padece a este respecto de vacíos e incorrecciones que anhelamos demostrar para sugerir las disposiciones jurídicas que ayudarán al mejoramiento de la institución, y que redundarían en el campo de lo práctico en un beneficio para el gobernado destinatario de su labor.

### 3.1.1 NATURALEZA JURIDICA

La esencia jurídica de las organizaciones que tienen el objetivo de proporcionar asistencia legal gratuita depende de la constitución organizativa estatal donde se encuentran colocadas.

Algunas actúan como dependencias centralizadas de la administración, como en el caso de la Defensoría de Oficio en materia penal, la cual depende de la Secretaría de Gobierno del Estado de México.

Otras instituciones actúan como dependencias pertenecientes a organismos desconcentrados, en el caso de las defensorías de oficio pertenecientes a las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal.



En otro significado, actúan como organismos descentralizados de la administración manejados por una ley específica, específicamente hacemos alusión a la Procuraduría Federal del Consumidor.

La administración pública dispone de los medios materiales indispensables para proporcionar los servicios de asesoría jurídica gratuita. La seriedad que estos servicios adoptan a través del procedimiento contencioso administrativo podría estimular la formación de una procuraduría a nivel local. Sin embargo, estimamos que una institución que proporcione asistencia legal a los administrados debe estar totalmente desvinculada de la administración activa.

Sería incongruente que una corporación de la administración favoreciera intereses adversos a ésta, a pesar del alto matiz social que representa la asistencia legal gratuita. El organismo que facilite este servicio en el curso del proceso contencioso-administrativo, debe estar investido de una esencia jurídica que brinde la posibilidad de llevar a cabo su función con independencia y libertad respecto de la administración.

El legislador confirió esta independencia al Asesor Comisionado, al incorporarlo dentro de la constitución orgánica del Tribunal Contencioso-Administrativo, estableciéndolo como un órgano auxiliar del mismo; el párrafo que se transcribe a continuación forma parte de los textos expuestos por la comisión concerniente a la XLIX Legislatura Local "Se establece la institución del Asesor Comisionado o defensor del pueblo como un órgano auxiliar del Tribunal y de la propia administración de justicia que proporcionará a los particulares servicio gratuito de orientación y defensa de sus intereses jurídicos".

Es fundamental averiguar qué implicaciones tiene para la institución su atributo de órgano auxiliar del Tribunal, y si el orden jurídico que actualmente la modera satisface este carácter.

### 3.1.2 REGIMEN JURIDICO

El Tribunal Contencioso-Administrativo no puede llevar a cabo su función jurisdiccional e instituirse en asesor jurídico del administrado al mismo tiempo, pues se anularía la esencia de ambas funciones.

Función jurisdiccional y asesoría jurídica son actividades diferentes que son realizadas por entes diversos; el asesor legal tiene la obligación de proporcionar elementos jurídicos dentro del proceso para que el juzgador imparta justicia en beneficio de su representado, mientras que al juzgador le compete el evaluar estos elementos para dar fundamento a su determinación y expedirla de una forma justa, ambas están dirigidas a un mismo objetivo: el cumplimiento de la justicia.

Esta diferencia estimula que el servicio de asesoramiento legal gratuito facilitado por un órgano auxiliar del Tribunal Contencioso-Administrativo tenga, dentro de la organización del mismo, un estilo secundario y complementario. Aunque este servicio, como todos los que el Estado proporciona, debe ser proporcionado adecuadamente; a través de la organización de la institución encomendada de llevarlo a cabo.

El ordenamiento legal que reglamenta en la actualidad la prestación de este servicio dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa del Estado de México, indica que éste ha sido instituido en beneficio de los administrados, es decir, fue formado por el legislador, sin embargo, este ordenamiento también demuestra que el órgano auxiliar comisionado para proporcionarlo no ha sido organizado, es decir, no cuenta con una constitución jurídica mínima propia de su función, circunstancia que establece un vacío que no debe sufrir una institución que lleva a cabo una actividad tan significativa para la administración de justicia.

**Esta afirmación se fundamenta en el análisis que llevaremos a cabo a continuación del ordenamiento que regula actualmente dicho servicio que compete efectuar al asesor comisionado.**

**La prestación de asesoramiento legal gratuito fue instituido en beneficio de los administrados, y en particular para los de limitados recursos económicos, por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México en su artículo 38 (sintetizado en el artículo 35 del Reglamento Interior del Tribunal) y no solamente contempla la función de prestar asesoría dentro del proceso contencioso administrativo, sino también de dar respuesta a consultas en materia administrativa o fiscal.**

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

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

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

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

**IV.- Las demás que señalen las disposiciones legales.**

**Esta actividad es llevada a cabo por el Asesor Comisionado, elemento humano que forma parte del personal de confianza del Tribunal, y está subordinado a un Reglamento Particular de ingreso, incompatibilidades y salida del servicio.**

**La Ley de Justicia Administrativa en su numeral 14 establece la conformación del personal técnico administrativo del Tribunal: "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo contará con:**

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

**Las reglas de entrada al servicio están enmarcadas por el artículo 15 del Reglamento en cita, que dispone los siguientes requisitos "Para ser Secretario, Actuario o Asesor Comisionado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se requiere:**

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

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

**V.- Ser de notoria buena conducta**

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

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

El artículo 17 del ordenamiento en comento, establece la salida del servicio, aunque cabe señalar que la Sala Superior del Tribunal tiene competencia discrecional para separar libremente al personal de confianza “Los Magistrados, Secretarios, Actuarios y Asesores Comisionados que hayan cumplido setenta años de edad o padezcan incapacidad física o mental, para el desempeño de su cargo, no podrán continuar prestando sus servicios en el Tribunal.

Por otro lado, el conjunto de personas que forman parte de los Asesores Comisionados se encuentran subordinados a un conjunto de responsabilidades ordinarias para todos los servidores públicos que busca la protección de los administrados contra una mala actuación de los mismos, obligando al servidor a que se dirija con integridad y honestidad a la institución y al gobernado.

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

La reglamentación en cita enmarca obligaciones que deben ser cumplidas por todos los servidores públicos y cuya desobediencia puede ser denunciada por cualquier ciudadano en pleno goce de sus derechos, dando como resultado el inicio de un procedimiento jurisdiccional. Dentro de estas obligaciones podemos señalar las siguientes: llevar a cabo con la energía, cautela y dedicación apropiados las actividades de las actuaciones que tengan asignadas; guardar buena conducta y tratar con cortesía, rapidez y neutralidad a las personas que se presenten en su oficina; realizar con honestidad y dedicación las resoluciones ordenadas por los superiores jerárquicos que correspondan a su empleo, cargo o comisión; las demás que impongan las leyes o reglamentos; (artículo 12 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

En esta cuestión, es importante señalar que los servidores públicos deben guiarse conforme a lo dispuesto por estas reglas de aplicación general, aunque también debe contemplar resoluciones asentadas por los Reglamentos Interiores de los órganos públicos que le son adecuados a su función, y cuya violación no siempre tiene que dar como resultado un procedimiento jurisdiccional, sino también la imposición de una pena administrativa por parte del superior jerárquico del servidor. Al respecto de lo anterior, podemos observar un absoluto vacío en el reglamento del asesor comisionado, por lo que defendemos se normatice este rasgo en provecho del administrado, pues estas normas conceden al órgano auxiliar una conducción interna de la negligencia humana, por medio de una actividad disciplinaria del elemento humano.

Por otro lado, hay que señalar que el conjunto humano que conforma al Asesor Comisionado está subordinado a una cierta conexión de tipo jerárquico (y digo cierta, porque ésta no conlleva todos los elementos básicos que requiere esta relación (infra número 4.1) respecto de la Sala Superior del Tribunal, debido a que este órgano tiene la comisión de acordar lo correspondiente al nombramiento, asignación y separación del elemento humano.

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

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

Asimismo, la Sala Superior considera y decide sobre las renuncias al servicio como lo estipula el artículo 33 del Reglamento Interior del Tribunal: "La renuncia de los servidores públicos del Tribunal se presentará ante la autoridad facultada legalmente para hacer su nombramiento, la que calificará y resolverá lo procedente".

En otro orden de ideas, el Presidente del Tribunal tiene algunas facultades con respecto al personal de confianza del Tribunal, incluyendo los asesores comisionados como son: conceder permisos con o sin disfrute de sueldo (Art. 30 del Reglamento Interior), designar a la persona que cubra las faltas pasajeras del personal de confianza (art. 31 del Reglamento interior), e infligir las sanciones administrativas que procedan contra los secretarios y empleados de las Salas (aunque ya se ha señalado que la Ley ni el Reglamento indican en qué estriban estas sanciones, por lo que estimamos que éstas se dejan a la voluntad de este funcionario) según la fracción novena del artículo 26 de la Ley de Justicia Administrativa.

Como podemos observar, las resoluciones citadas reglamentan rasgos laborales entre el tribunal y su personal de confianza, pero éstas no exponen en modo alguno reglas dirigidas a ordenar y dar constitución a la función del asesor comisionado, quien actualmente se contempla como un miembro más del personal del Tribunal, conduciéndose en su función más como un profesionalista autónomo que como servidor público perteneciente a un órgano auxiliar absoluto debidamente ordenado.

Es competencia de la Sala Superior el promulgar o innovar el Reglamento Interior del Tribunal Contencioso Administrativo como lo ordena el artículo 23 de la Ley de Justicia Administrativa "Son atribuciones de la Sala Superior:

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

Ante la carencia de reglas que organicen el servicio que presta el Asesor Comisionado al administrado, proponemos que la Sala Superior del Tribunal tenga a bien expedir resoluciones dirigidas a este fin y destine un capítulo del Reglamento Interior a establecerlas bajo los lineamientos que más adelante señalaremos.



### 3.2 FUNCION JURIDICO SOCIAL

La actividad jurídica del Asesor Comisionado reviste una gran importancia dentro de la administración de justicia en el campo contencioso administrativo. Es fuente de asesoramiento del administrado en materia administrativa o fiscal y representante del mismo en el proceso contencioso administrativo.

Su calidad de juriconsulto en materia administrativa o fiscal, le da destreza a este servidor público para solucionar las preguntas que los administrados le manifiesten en estas áreas ofreciéndoles una valiosa orientación.

En el momento que el administrado le manifiesta su problema al Asesor, éste examina los antecedentes y perjuicios que forman en la esfera jurídica del administrado los hechos de la administración local, estatal o municipal.

Una vez requeridos los servicios del asesor comisionado; este se avoca a estructurar la demanda llevando a cabo una relación de los hechos y las resoluciones legales aplicables, contemplando las normas relacionadas a la competencia.

Tiene el deber de promover los medios de prueba dirigidos a comprobar sus razonamientos y manifestaciones. Conoce y cita la jurisprudencia del Tribunal aplicable.

**Realiza las promociones de trámite cuidando los términos y modalidades procesales, y rebate en lo procedente los medios de prueba de la contraparte.**

**El Asesor Comisionado expresa argumentos en defensa de su representado en la audiencia final de juicio, y promueve los recursos determinados para refutar las determinaciones definitivas o de trámite expresadas por el Tribunal que dañen los derechos procesales o intereses legítimos de su patrocinado.**

**Aunado a lo anterior, en caso de que la sentencia promulgada favorezca al administrado, debe promover los recursos orientados a la ejecución correcta de la misma por parte de la autoridad responsable.**

**El servicio que facilita el asesor comisionado tiene significantes implicaciones para la conservación de la esfera jurídica del administrado que lo demanda.**

Son indudables los beneficios que el Asesor Comisionado ha traído a la colectividad del Estado de México son evidentes, debido a que a través de la ejecución de su función se desploma día con día la pared que imposibilitaba a los ciudadanos de bajos recursos monetarios la entrada a la justicia en el área contencioso administrativo.

La mayoría de nosotros como ciudadanos, en alguna ocasión hemos sido el blanco de una mala actuación por parte de las autoridades administrativas, pues en ciertas ocasiones éstas emiten sus actos y determinaciones sin la adecuada fundamentación y explicación, y en otras aprovechan competencias discrecionales con un objetivo diferente al que tienen destinado, pero ante estas situaciones es admisible que dentro de nuestro ordenamiento legal contemos con medios de protección para contrarrestar la ilegalidad de la autoridad administrativa, sin embargo, es lamentable que los ciudadanos de limitados recursos monetarios no gocen de esta posibilidad debido a que no pueden pagar un abogado. En el Estado de México esta verdad ha sido aventajada por la sociedad civil al menos en el área contencioso administrativo con la formación del servicio de asesoría jurídica que concede el Asesor Comisionado.

Anhelamos una sociedad equitativa, con posibilidades para todos, lo que implica que la desigualdad debe ser ante todo dominada, y los derechos de sus miembros considerados. El Asesor Comisionado representa un camino para contrarrestar el abismo jurídico de la injusticia, a través de su trabajo de consulta y ayuda jurídica gratuita, facilitando un significativo servicio a la comunidad del Estado de México y a la misma impartición de Justicia.

### 3.3 CONVERGENCIAS CON LOS DEFENSORES DE OFICIO

Las procuradurías, defensorías de oficio y asesorías que tienen la función de proporcionar asistencia legal gratuita a los gobernados en las diferentes áreas jurídicas, son instituciones de orden público, cuya similitud radica en la obligación que tienen de efectuar su función de una forma organizada, a través del establecimiento de un conjunto de normas de carácter interno que moderen su funcionamiento.

Este conjunto de normas organizadas pueden ser promulgadas en forma de leyes o reglamentos por la autoridad facultada y en todo caso su manifestación debe considerar a las necesidades, características y objetivos de las mencionadas instituciones.

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

Ampliando lo anterior, señalaremos que la palabra organizar se define como dotar a una institución de estructura jurídica por medio de la jerarquización, es decir, a través de la asociación de las actividades que necesita llevar a cabo por grado de urgencia o jerarquía. Para organizarlas es indispensable la constitución de un centro de conducción, cuyo titular desempeñará un conjunto de facultades subordinadoras del personal, las cuales harán posible el funcionamiento apropiado de la institución.

Trátase de una procuraduría federal o de una dependencia para la asistencia legal a nivel municipal, la actividad ordenada equipará a estas instituciones de unidad para la realización de sus objetivos.

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

La asociación de las actividades de estas instituciones se interpreta en el hecho de colocarlas en forma de atribuciones o facultad, la diferencia de jerarquía o importancia establece la estructura de dichos organismos.

A la cabeza de estas actividades se ubican las conectadas con la dirección o conducción, y hacia abajo las concernientes a las labores de ejecución técnico administrativas, su composición y extensión deben atender a las exigencias que el servicio demanda.

## **CAPITULO IV**

- 4. NECESIDAD DE MEJORAR LA REGLAMENTACION JURIDICA DE LA ACTIVIDAD DEL ASESOR COMISIONADO**
  
- 4.1 DERECHOS Y OBLIGACIONES DERIVADAS DE SU FUNCION JURIDICA**
  
- 4.2 EVALUACION Y CONTROL**
  
- 4.3 ASPECTOS DISCIPLINARIOS ADOPTADOS POR UN DEFICIENTE DESEMPEÑO**

#### **4. NECESIDAD DE MEJORAR LA REGLAMENTACION JURIDICA DE LA ACTIVIDAD DEL ASESOR COMISIONADO**

El Asesor Comisionado, como Institución, tiene una obligación que realizar frente a la sociedad, al administrado y al órgano del Estado del que es parte. Esta obligación se basa en la tarea de alcanzar sus objetivos, determinados por el artículo 38 de la Ley de Justicia Administrativa (supra punto 3.1.2) de una forma satisfactoria para lo cual necesita como todo organismo social, de una estructura jurídica organizativa de la que actualmente carece, y sin la cual se halla aventurado a llevar a cabo su función de una forma imperfecta y hasta inoperante.

El derecho administrativo contemporáneo admite que todo órgano de estado debe ser organizado jurídicamente conforme a su actividad y a los objetivos que busca, y los servidores públicos que trabajan dentro de éste deben subordinarse al ordenamiento legal que lo regule.

El ordenamiento legal que organiza la actividad interna de un órgano del Estado. llámese ley o reglamento, debe observar a éste como una unidad que necesita de una estructura legal mínima para funcionar y llevar a cabo sus metas.

El asesor comisionado, como órgano auxiliar del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México efectúa una actividad diferente a la de la institución de la que es parte, aunque relacionada, como es la asistencia legal gratuita a los administrados dentro del procedimiento contencioso administrativo, por lo que su esencia jurídica, su función y objetivo diferente, así como su distinguida actividad jurídico-social para el gobernado y la sociedad ha motivado el estudio de dicha institución proponiendo se le equie de una estructura legal que le facilite una organización acorde a su esencia.

**Para tal efecto debemos contemplar una serie de posturas reglamentarias de la Sala Superior del Tribunal que deben consistir en:**

- a) La constitución de una relación jerárquica entre los Asesores Comisionados y un funcionario superior responsable de la actividad de dicho órgano, a través del establecimiento de un conjunto de derechos y obligaciones que esta acción conlleva.**
- b) La disposición de reglas para la valoración y manejo del Cuerpo de Asesores Comisionados que autoricen al funcionario responsable de dicho órgano tomar las disposiciones legales indispensables para el satisfactorio desempeño del mismo.**
- c) El establecimiento de medidas correctivas particulares o sanciones que el funcionario superior pueda imponer a algún elemento del Cuerpo de Asesores Comisionados que cometa alguna infracción con motivo del ejercicio de su función.**
- d) El establecimiento específico de las causas o eventualidades en que pueden incidir los elementos del Cuerpo de Asesores Comisionados o su superior, que produzcan responsabilidad de dichos servidores y cuyo contenido se origine de las características del cumplimiento de su actuación.**



#### 4.1 DERECHOS Y OBLIGACIONES DERIVADAS DE SU FUNCION JURIDICA

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

La relación jerárquica implica el establecimiento en apoyo de un funcionario titular de alguna dependencia del Estado, de competencias o poderes indispensables para someter la función de los servidores a su autoridad, su aplicación debe estar establecido y restringido por el ordenamiento jurídico.

La instauración de la mencionada relación tiene como finalidad dar conformidad a la función del Estado en general, lo mismo que al funcionamiento de sus dependencias y unidades auxiliares.

La relación jerárquica conlleva el florecimiento de un conjunto de derechos y obligaciones correlativos entre el superior y el inferior, cada competencia jerárquica está conectada con una cadena de responsabilidades a cargo de los subordinados, quienes son responsables de su acatamiento, y corresponde al reglamento jurídico expresar el contenido de este régimen.

La institución que es objeto de estudio requiere de ciertas circunstancias para llevar a cabo sus objetivos como:

a) Que el reglamento jurídico le asegure una formación interna, que como componente auxiliar del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México le pertenece.

b) Que esta organización se instituya para dar eficiencia a la utilidad de los recursos humanos y materiales de dicho componente.

c) Que esta eficiencia se alcance por medio del establecimiento de un conjunto de derechos y obligaciones correlativos, o relación jerárquica para el Cuerpo de Asesores Comisionados y un funcionario superior responsable del funcionamiento de este órgano auxiliar.

Considerando los pronunciamientos anteriores, estimamos indispensable sugerir la formación, dentro de la estructura del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México de una actividad o empleo llamado Jefe de Asesores Comisionados, cuyo titular deberá estar encargado de organizar la actuación del Cuerpo de Asesores Comisionados, y será responsable del buen desempeño de este elemento auxiliar. A lo largo del presente capítulo, definiremos mediante las consideraciones que exponemos el contenido del régimen que deberá regular esta acción.

## 4.2 EVALUACION Y CONTROL

**El Jefe de Asesores Comisionados debe estar investido de las siguientes potestades jerárquicas para el adecuado cumplimiento de su objetivo:**

La potestad de resolución estriba en la idoneidad concedida por la regla para establecer el sentido de las decisiones que el funcionario debe tomar en el ejercicio de sus atribuciones. El maestro Acosta Romero nos indica al respecto: "Es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la administración pública. Decidir, es ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo o negativo o de abstención". 23

La potestad de conducción cuyo ejercicio estriba en dar instrucciones a los subordinados para que lleven a cabo acciones relacionadas con sus atribuciones, y conlleva el deber correlativo de éstos de observarlas.

Las atribuciones relacionadas con las anteriores potestades en ayuda del Jefe de Asesores Comisionados, regulan los siguientes rasgos de su actuación:

a) Determinará la forma de repartición de los asuntos y de la atención de las preguntas que manifieste el administrado entre los asesores comisionados, por lo que éstos tendrán la obligación de atender los asuntos de la manera en que se les designe.

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

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

c) Solucionará los dictámenes que puedan o deban expresar los asesores comisionados en los asuntos relacionados con su actividad.

d) Valorará la presencia de alguna circunstancia de impropiedad en la demanda para resolver sobre la desaprobación de la asesoría por esta circunstancia, en consecuencia, los asesores comisionados deberán hacer de su conocimiento estas circunstancias.

Existen atribuciones vinculadas que están ligadas con otras competencias jerárquicas. Estas últimas se relacionan al ejercicio de un poder de revisión y otro de vigilancia de la actuación de los subalternos.

La capacidad de revisión se interpreta en la factibilidad del funcionario superior de inspeccionar la labor de los subordinados y valorizar su actuación.

Estas facultades son indispensables para administrar a todo grupo de servidores públicos para que desempeñen su actividad dentro de los lineamientos que indican las normas que dirigen su función.

Para esto, las leyes que moderen este rasgo deben referirse a las siguientes propuestas:

a) Instituir un sistema para juntar, preservar y administrar la investigación, expedientes y documentos que la contengan, y que expongan datos importantes para estar al pendiente del funcionamiento de la institución o para el mejor despacho de los asuntos.

Por tal motivo, el Jefe de Asesores Comisionados tendrá la obligación o encargo de preparar la estadística de la institución, así como del buen funcionamiento del archivo.

**La citada estadística deberá contener datos significantes como: distribución de asesorías o consultas, situación que mantenga el trámite de los asuntos, asesorías concluidas y determinaciones recaídas, y demás información relacionada.**

**b) Para el propósito anterior, y en general para valorizar la actuación del Cuerpo de Asesores Comisionados, el Jefe de Asesores podrá solicitar a éstos, informes sobre la situación que mantengan los asuntos bajo su cuidado, con la obligación correlativa por parte de aquellos de informar en el tiempo y forma en que se lo solicite este funcionario.**

**c) Así también, el Jefe de Asesores podrá llevar a cabo las visitas periódicas indispensables para observar directamente el trabajo de los Asesores comisionados en las Salas Regionales donde se hallen asignados.**

**Los informes obtenidos por el Jefe de Asesores conforme al ejercicio de las atribuciones manifestadas, servirá a este funcionario para infligir las providencias disciplinarias correspondientes en caso de desvíos, y para valorar la actuación global de la institución a su cargo, ya que el Jefe de Asesores deberá ofrecer un informe anual de actividades formalmente a la Sala Superior del Tribunal.**

### 4.3 ASPECTOS DISCIPLINARIOS ADOPTADOS POR UN DEFICIENTE DESEMPEÑO

Son una necesidad fundamental para la exacta ejecución de la labor directiva del elemento humano que materialice los objetivos de cualquier institución social. Su imposición es resultado directo del ejercicio de la potestad disciplinaria que detenta el funcionario superior sobre sus subordinados.

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

La potestad disciplinaria se instituye para castigar el comportamiento de los subordinados que perjudiquen la naturaleza jurídica de su actuación como servidores públicos. El Maestro Miguel Acosta Romero señala que esta facultad o poder "Es consecuencia de los Poderes de Vigilancia y Revisión." 25.

Para poder ejecutar esta potestad, el reglamento interno que organice la función de la institución, debe precisar cuáles son las medidas correctivas que el superior puede infligir al subordinado ante una mala función.

Al investigar las diferentes clasificaciones de medidas disciplinarias que fundamentan los diferentes reglamentos como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México, localizamos que estas medidas pueden ser: amonestación, suspensión de empleo, arresto hasta por treinta y seis horas o destitución.

24. De Piña, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, México 1977. p. 364

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

Debido a que el Jefe de Asesores Comisionados tendría una representación organizadora del Cuerpo de Asesores Comisionados, sería apropiado que este funcionario pueda infligir discrecionalmente la amonestación y la suspensión de empleo como castigo a los asesores comisionados que cometan alguna conducta que lesione las reglas que organicen su actividad.

Debemos interpretar la amonestación como la advertencia; ya sea verbal o por escrito, que el Jefe de Asesores dirigirá al transgresor, y que consiste en hacerle saber sobre los resultados del comportamiento inapropiado cometido a raíz del ejercicio de su función, causa por la cual, se le prevendrá a la corrección bajo peligro de infligirle un castigo mayor si incide de nuevo en infracción. La imposición de dicho castigo enturbiaría el expediente personal del servidor en cuestión, pues se deberá hacer anotar en el mismo esta situación.

La exclusión del empleo es la negación pasajera del ejercicio del derecho a trabajar en el servicio y a obtener el pago económico que le correspondería a este tiempo, que en ningún caso puede superar los quince días laborales.

El Jefe de Asesores podrá infligir dichos castigos a los transgresores responsables de fallas en la ejecución de su empleo; aunque en las circunstancias graves que debería determinar el ordenamiento, este funcionario tendrá la obligación de comunicar de éstos a la Sala Superior y al Presidente del Tribunal para que tome las medidas que estime indispensables, sea multa, decretar arresto, o destituir al responsable o, en su caso, denunciarlo penalmente en caso de que la falta represente la comisión de un delito.

Lo explicado con anterioridad debe anticiparse sin menoscabo de la denuncia que pueda efectuar el administrado en caso de que se le lesionen sus intereses

## **CAPITULO V**

### **5.- NORMAS QUE SEÑALEN LAS CIRCUNSTANCIAS QUE PUEDEN AFECTAR EL CORRECTO DESEMPEÑO DE SU ACTIVIDAD**

#### **5.1 IMPEDIMENTOS**

#### **5.2 EXCUSAS**

#### **5.3 RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LA FUNCION DE ASESOR COMISIONADO**



## **5. NORMAS QUE SEÑALEN LAS CIRCUNSTANCIAS QUE PUEDEN AFECTAR EL CORRECTO DESEMPEÑO DE SU ACTIVIDAD.**

### **5.1 IMPEDIMENTOS**

Los impedimentos se definen como las situaciones que se pueden presentar en la persona del Asesor Comisionado o del mismo administrado, y que pueden alterar la exacta prestación del servicio de asesoría jurídica, por lo tanto, al percatarse de su presencia, dicho servidor tiene el deber jurídico de abstenerse del desempeño de su actuación en el caso concreto.

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

Estas situaciones pueden ser:

- a) Relación de parentesco dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo.
- b) Relación de dependencia económica o relaciones contractuales (ser socio, arrendatario), o de afecto y respeto.
- c) Haber fungido como su apoderado, defensor, perito en juicio o causa diversa.
- d) Ser deudor, acreedor, heredero o legatario
- e) Haber sido tutor o curador, o haber estado bajo su tutela o curatela.
- f) Tener conveniencia personal directa o indirectamente en el asunto

Otras circunstancias pueden presentarse en la persona del asesor comisionado en conexión con la persona del administrado que está requiriendo la asesoría, considerando las siguientes:

- a) Haber sido demandado por el administrado, su cónyuge, ascendientes o descendientes, como responsable de algún delito o falta.
- b) Ser o haber sido denunciante o acusador del administrado de un delito o falta.
- c) Sufrir o haber sufrido injurias del administrado.

## 5.2 EXCUSAS

El término "excusas" podemos interpretarlo como el acto de abstenerse que lleva a cabo el servidor obligado a hacerlo, ante un funcionario mayor, manifestando las razones en las que se funda, para que este funcionario proceda a considerarlas y disponga lo conducente.

El asesor comisionado puede manifestar sus excusas por escrito ante el Jefe de Asesores Comisionados, quien las tendrá por exhibidas y tomará las disposiciones indispensables para que se facilite el servicio de asistencia legal al administrado, mandando al asesor comisionado excusante se inhiba de interferir, asignando el asunto a asesor diferente.

Por otro lado, debe distinguirse al administrado la potestad de hacer del conocimiento del Jefe de Asesores, la presencia de alguna inconveniencia para que el asesor designado puede hacerse cargo de su asesoría, dicha declaración podrá llevarse a cabo verbalmente o por escrito ante el mencionado funcionario para que la valore. En caso de estimarse la recusación como inadecuada, el administrado no podrá volverla a manifestar respecto del mismo asesor rechazado.

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

La reglamentación del tema que se ha expuesto en el presente apartado es indispensable, ya que ayudaría a que el servicio de asistencia legal sea facilitado conforme a los criterios éticos y con el compromiso profesional que merece el administrado por el servidor público.

### **5.3 RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LA FUNCION DE ASESOR COMISIONADO**

El Estado, la Sociedad y sus elementos tienen preocupación en que los servidores públicos ejecuten su actividad con la legalidad, integridad, fidelidad, imparcialidad y eficiencia indispensable para el sostenimiento del orden público y la vida en común.

Con este objetivo, el ordenamiento legal del cual forman parte los reglamentos internos de cada organización, deben precisar los comportamientos que lesionen estos valores elementales de la función de los servidores públicos, comportamientos cuya ejecución en ciertos casos, o abstención de otros, pueden dar motivo a responsabilidad por parte del servidor transgresor y, en conclusión, a la aplicación de una pena administrativa al mismo.

Los asesores comisionados, en el desempeño de su actividad, pueden llegar a manejarse de una forma desordenada por ejecutar conductas que van en oposición con lo establecido por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México, y que conforman obligaciones de carácter general para todos los servidores. (supra punto 3.1.2.) Estimamos que sería de gran ayuda para el órgano auxiliar en estudio, que el ordenamiento interno del Tribunal que debe reglamentar su funcionamiento, especificará en el caso concreto de la función del Asesor Comisionado, qué comportamientos pueden establecer una transgresión a las mencionadas obligaciones determinadas por la Ley de Responsabilidades.

En este orden de principios estimamos que se pueden considerar como tales, las siguientes causas de responsabilidad:

a) **Infracción a las obligaciones que le marca el ordenamiento legal que reglamenta su actividad.**

b) **Propasarse en la ejecución de sus actividades.**

c) **Inmiscuirse en asuntos para los que se halle imposibilitado, según los conceptos instituidos para este propósito.**

d) **Inmiscuirse sin permiso alguno en algún asunto fuera de su asignación.**

e) **Litigar o inmiscuirse en asuntos diferentes a su actividad en oposición con lo establecido por el numeral 16 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, (dicho artículo a la letra dice: Los Magistrados, Secretarios, Actuarios y Asesores Comisionados, estarán impedidos para desempeñar cualquier otro empleo dependiente de la Federación, Estado, Municipio, Organismos Auxiliares, o bien de otra entidad federativa o de algún particular, excepto los de carácter docente, también estarán impedidos para desempeñar la profesión de abogado, salvo en causa propia).**

Detallando sobre su actividad profesional, podemos apreciar como causas de responsabilidad:

f) **Demorar ilícitamente la gestión de algún asunto.**

g) **Variar sustancialmente los hechos, solicitudes o declaraciones del administrado al formular la demanda, o en alguna promoción, alterando con ello los beneficios del administrado asesorado.**

- h) Testificar falsamente ante alguna autoridad, ser abogado del administrado.**
- i) Expresar fraudulentamente ante el Jefe de Asesores que la tramitación de algún asunto no progresaría por existir alguna causa de improcedencia.**
- j) No presentarse sin causa justificable a las audiencias o diligencias en las que sea indispensable su presencia.**
- k) Recibir directa o indirectamente alguna dádiva de las partes o solicitarlas.**

**Las causas de responsabilidad anteriormente expuestas, demuestran por si solas transgresión a los más elementales valores éticos del servicio público o profesional, algunas de las faltas descritas pueden ser, inclusive, constitutivas de la comisión de algún delito.**

**Puede acontecer que el asesor comisionado perpetre algún delito con motivo del desempeño de su actividad, por lo que en caso específico el ofendido, quien puede llegar a ser alguna de las partes o el propio Tribunal Contencioso, debe acusar al asesor comisionado correspondiente ante la autoridad competente, con el fin de que se investigue y castigue penalmente a aquél.**

**La aplicación de las medidas correctivas correspondientes (infra 4.3) deben dejar sin peligro los derechos de los interesados, en los términos del artículo 6 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que éstos puedan denunciar los hechos que puedan ser constitutivos de responsabilidad por parte de los asesores, y por los que se les deba instaurar un procedimiento de responsabilidad administrativa “Artículo Sexto. Acción popular es, la facultad de cualquier persona digna de fe y en pleno goce de sus derechos, tiene para denunciar ante las autoridades competentes, irregularidades y desviaciones en el ejercicio de la función pública que conforme a esta Ley implique responsabilidad de los servidores públicos a cargo de las mismas”**

Estimamos que el control de las responsabilidades de los asesores comisionados en el desempeño de su actividad, traerá como resultado perfeccionar la actuación de los mismos al interpretar las conductas que pueden perjudicar la prestación del servicio de asistencia legal gratuita.

Las posturas para mejorar la reglamentación legal de una organización a veces son insuficientes para optimizar el funcionamiento de la misma, aunque existen siempre directrices como las expuestas en el presente capítulo, por medio de las cuales el reglamento legal interno de un ente público puede constituir una seguridad de buen servicio al ciudadano.

## CONCLUSIONES

1. El garantizar al ciudadano en general, y en particular al de escasos recursos, el derecho humano de acceso a la justicia en todos sus ámbitos, es una prioridad por la que debe luchar todo régimen de derecho.
2. El establecimiento de la institución del Asesor Comisionado constituye un órgano auxiliar del Tribunal Contencioso-Administrativo del Estado de México, el cual garantiza a los gobernados de recursos limitados la entrada a la tutela jurisdiccional de sus intereses jurídicos, suministrándoles el imprescindible servicio de la asesoría legal de manera gratuita.
3. Por otro lado, el Asesor Comisionado lleva a cabo una importante función social dentro de la entidad, debido a que por medio de su función técnico jurídica gratuita auxilia a que la seguridad jurídica llegue a los estratos sociales más desprotegidos, configurándose en un asérrimo defensor de las pretensiones jurídicas de estos gobernados, en sus conflictos con la Administración Pública Estatal, Municipal u Organismos Auxiliares con funciones de autoridad.
4. Dado que el Asesor Comisionado como abogado del gobernado lleva a cabo una función específica a través de la trilogía procesal actor-juez-demandado, y en la actualidad dicha institución no cuenta con un régimen que le garantice una organización e independencia suficiente para el mejor desempeño de su primordial actuación, es el motivo de la propuesta para su perfeccionamiento legal.

5. El perfeccionamiento legal del régimen del Asesor Comisionado es posible a través del otorgamiento de las bases para su organización y funcionamiento, mismas que deberá establecer el propio Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México en su Reglamento Interno dentro de un capítulo denominado "Del Servicio de la asesoría legal gratuita".
6. El establecimiento de una relación de carácter jerárquico bajo un régimen de derechos y deberes correlativos entre el personal adscrito al órgano y un Jefe de Asesores responsable de su funcionamiento, constituye la primera base para su organización.
7. Como segunda base consideramos el establecimiento de normas para la evaluación y regulación de la función del Cuerpo de Asesores Comisionados, por el funcionario superior o jefe del mismo, régimen que permite valorar la eficacia de la institución e identificar desviaciones o errores.
8. Una tercera base la conforma la regulación del aspecto disciplinario de la institución, a través del establecimiento de medidas correctivas o sanciones específicas, las cuales serán impuestas al personal adscrito que incurra en faltas que serían señaladas por el Reglamento e impuestas por el Jefe de Asesores.
9. Como cuarta base consideramos el establecimiento de un régimen de excusas y recusaciones, por medio del señalamiento de las circunstancias que pueden afectar el correcto desarrollo de la función de los Asesores Comisionados en un caso concreto, así como un sistema para la calificación de dichas circunstancias.



10. Como última base estimamos importante el establecimiento de un régimen de responsabilidades administrativas propias de la actividad desarrollada por los Asesores Comisionados frente a la institución o a los propios gobernados, así como un sistema para su calificación y aplicación de sanciones.
  
11. La importante función jurídico-social que lleva a cabo el Asesor Comisionado dentro del sistema de justicia administrativa del Estado de México, constituye el fundamento para que en un futuro pueda llevarse a cabo su perfeccionamiento dentro de la realidad jurídica de nuestra entidad, y generalizarse su ejemplo a otros ámbitos legales que actualmente adolecen de los servicios de asesoría legal gratuita.

**BIBLIOGRAFIA**

- BRISEÑO, SIERRA HUMBERTO**                      **EL PROCESO ADMINISTRATIVO  
EN IBEROAMERICA  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
JURIDICAS. UNAM**
- OVALLE, FABELA JOSE**                              **TEMAS Y PROBLEMAS DE LA  
ADMINISTRACION DE JUSTICIA  
EN MEXICO. UNAM MEXICO 1982**
- FIX, ZAMUDIO HECTOR**                              **LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA  
EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1987**
- CARRILLO, FLORES ANTONIO**                      **DEFENSA JURIDICA DE LOS  
PARTICULARES FRENTE A LA  
ADMINISTRACION PUBLICA  
EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1939**
- ACOSTA, ROMERO MIGUEL**                              **TEORIA GENERAL DEL DERECHO  
ADMINISTRATIVO  
EDITORIAL PORRUA MEXICO 1988**
- SERRA, ROJAS ANDRES**                              **DERECHO ADMINISTRATIVO VOL. II  
EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1988**
- MOVILLA, ALVAREZ CLAUDIO**                              **REVISTA DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO Y FISCAL  
EDITORIAL IUS, ESPAÑA 1975**
- SERRA, ROJAS ANDRES**                              **DERECHO ADMINISTRATIVO VOL. I  
EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1988**

**BIDART, CAMPOS GERMAN J.**

**TEORIA GENERAL DE LOS DERECHOS  
HUMANOS.  
UNAM, MEXICO 1989**

**FIX, ZAMUDIO HECTOR**

**TEMAS Y PROBLEMAS DE LA  
ADMINISTRACION DE JUSTICIA DE  
MEXICO  
EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1985**

**ACOSTA, ROMERO MIGUEL**

**TEORIA GENERAL DEL DERECHO  
ADMINISTRATIVO  
EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1988**

**FIX, ZAMUDIO HECTOR**

**INTRODUCCION A LA JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA EN EL  
ORDENAMIENTO MEXICANO  
COLEGIO DE MEXICO  
MEXICO 1982**

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA**

- BRISEÑO, SIERRA HUMBERTO** EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN  
IBEROAMERICA  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
JURIDICAS,  
UNAM, MEXICO 1968
- NAVA, NEGRETE ALFONSO** NOTAS SOBRE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO EN EL D.F.  
ANUARIO DEL DEPARTAMENTO DE  
DERECHO DE LA UNIVERSIDAD  
IBEROAMERICANA  
MEXICO 1972
- UBIERNO, ANTONIO JOSE** DE LO CONTENCIOSO-  
ADMINISTRATIVO  
EDITORIAL LIBRERIA GENERAL  
VICTORIANO JUAREZ, ESPAÑA 1948
- VENEGAS, ALVAREZ SONIA** ORIGEN Y DEVENIR DEL  
OMBUDSMAN  
UNAM, MEXICO 1988

**DICIONARIOS**

**RAFAEL DE PINA  
DICCIONARIO DE DERECHO  
PORRUA, MEXICO 1979**

**DICCIONARIO LAROUSSE**

**DICCIONARIO DE SINONIMOS Y ANTONIMOS**

**LEYES**

**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO**

**LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE  
MEXICO**

**LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
DEL ESTADO DE MEXICO**

**REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO**