



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ARAGON

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

*(NECESIDAD DE CREACION DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE TABASCO)*

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA :

HECTOR AGUILAR ALVARADO

México, D. F.

1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I.- ANTECEDENTES

1.1 DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	1
1.2 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.....	13

CAPITULO 2.- LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1.- EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	30
2.2. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN INTERNA.....	34
2.2.1 <i>Jurisdicción Administrativa</i>	39
2.3. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	43
2.4. SISTEMAS DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	45
2.5.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	50

CAPITULO 3.- CARACTERÍSTICAS Y ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

3.1. DEFINICIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA.....	53
3.2. BASES CONSTITUCIONALES.....	59
3.3. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS.....	63
3.3.1. <i>Autonomía</i>	63
3.3.2 <i>Plena Jurisdicción</i>	66
3.3.3. <i>Juicio y no recurso</i>	67
3.3.4. <i>Tribunal Colegiado</i>	69
3.4. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....	70
3.5.- ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....	73
3.6. COMENTARIOS A LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....	77

CAPITULO 4.- LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

4.1. REALIDADES Y PERSPECTIVAS DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE TABASCO	82
4.2. BREVE REFERENCIA A LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE SE ENCUENTRAN FUNCIONANDO EN LAS DIVERSAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA.	87
CONCLUSIONES	112
BIBLIOGRAFÍA	116

INTRODUCCION

Toda actuación irregular de la Administración Pública, que ocasione al particular un agravo debe ser corregido dentro del orden jurídico. En nuestra legislación el particular lesionado en su interés legítimo, al utilizar los recursos administrativos, cuenta con una garantía para impugnar los actos ilegales de la administración; sin embargo, los recursos administrativos no constituyen el medio idóneo para la protección de los derechos particulares, lesionados por las autoridades administrativas ya que ellos se empeñan en sostener sus propias resoluciones.

Es por ello, que al incorporarse el Tribunal Contencioso Administrativo a la estructura gubernamental, se llena un vacío que se manifestaba en la incapacidad del Estado de colmar los requerimientos de la población que demandaba una instancia independiente a quien recurrir y de quien obtener justicia, distinta a la del fuero común o federal, que se tradujera y se materializara en la reorientación de la conducta de los funcionarios públicos, y que esta justicia fuera gratuita, pronta, completa e imparcial.

Ahora bien en el Estado de Tabasco se prevén para el reexamen de los actos administrativos una serie de recursos, mismos que por interponerse ante la propia autoridad responsable, las resoluciones resultan parciales al ser jueces y partes los órganos del Estado. Después de intentar el recurso administrativo ante las autoridades del ramo, los gobernados sólo están en posibilidad de interponer el Juicio de Amparo ante los tribunales del Poder Judicial Federal, sin embargo al ser el Juicio de Amparo una instancia donde se requiere de la intervención de juristas especializados, por su grado de complejidad, el

administrado se ve imposibilitado en numerosas ocasiones a acceder a tal instancia, quedando frustrado e impotente ante el poder público que transgrede sus derechos.

Por todo ello es deseable el establecimiento de el Tribunal Contencioso Administrativo en el Estado de Tabasco, que resuelvan las controversias entre los administrados y la administración pública de manera imparcial, pronta, expedita y con un procedimiento sencillo, buscando en todo tiempo el equilibrio entre el poder público y los derechos de los gobernados; estableciéndose un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, impidiéndoles que sean ellos los que revean el acto, y se sometan a un tribunal imparcial que dirima sus conflictos con objetividad y justicia.

CAPITULO I ANTECEDENTES

Después de una larga y compleja evolución jurídica y política, el Estado de Derecho llega a una organización institucional superior, siempre en constante evolución, que se caracteriza por los principios fundados en la Constitución y que dan supremacía a un orden que tiene entre sus elevadas finalidades de defensa de las libertades fundamentales del hombre y los derechos sociales.

De esta manera se integra un sistema constitucional que tiene una doble finalidad: por una parte el Estado debe, frente a las inconformidades que se le planteen, justificar legalmente sus actos para precisar que se ha subordinado legalmente al interés general; y por otra parte, para que los particulares dispongan de medios de defensa legales que les permitan librarse de los actos indebido de los funcionarios o empleados, que al actuar a nombre de las entidades públicas, lesionan sus derechos públicos subjetivos.

1.1 De lo contencioso Administrativo.

El Estado moderno es un estado de derecho, en el cual su actuación queda subordinada al ordenamiento jurídico previamente establecido. El Estado se encuentra sometido a la Ley y esa sumisión cabe dentro de las ideas del estado soberano, ya que dentro de las facultades de la soberanía se encuentra la de autolimitación, que no es otra cosa que sino la situación del Estado ligado por el derecho que él mismo consagra. Así es como puede administrarse sin contradicción un derecho de los individuos para exigir determinaciones prestaciones en contra del poder Público.

Los derechos de libertad, llamados también derechos del hombre y derechos o libertades individuales constituyen la esfera de libertad que se encuentra jurídicamente protegida por la obligación que el estado impone de abstenerse de ejecutar cualquier acto que la obstruya. El contenido, pues, de los derechos de libertad es fundamentalmente negativo, se traduce en la posibilidad de exigir una abstención. Frente a esos derechos el Estado y consecuentemente la Administración, quedan reducidos a una actividad limitada, la de mantener el orden para evitar que el derecho de uno entre en fricción con el derecho de los otros.

A diferencia de las libertades individuales, existen derechos con contenido positivo, formando parte de ellos los derechos administrativos. Estos derechos contienen el poder de exigir del estado las prestaciones establecidas por la ley; quedando comprendidos los derechos de los particulares frente a la Administración dentro de esta categoría. Ante la dificultad de enumerar en detalle los diferentes derechos de esta clase, la doctrina los ha separado en tres grandes grupos:

I. Derechos de los administrados al funcionamiento de la Administración y a las prestaciones de los servicios administrativos.

II. Derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la Administración.

III. Derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la Administración.¹

¹. Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. México 39 a ed. editorial porrua, 1993. pág. 417

En el primer caso se considera que cuando el particular cumple con los requisitos que la ley establece para obtener de la Administración la presentación que ella determina, tal cumplimiento es, por sí solo, la condición para que al caso individual se aplique la situación jurídica general creada por dicha ley, o bien la condición para que la Administración realice un acto especial que es el que coloca al individuo en esa situación jurídica general o en una situación jurídica individual, pero que en este último caso se opera por la voluntad unilateral de la Administración.

Respecto a los derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la Administración, se puede asentar que el principio que rige en México es el de irresponsabilidad del Estado y que sólo excepcionalmente y por virtud de una ley expresa, puede el particular obtener una indemnización del Estado. Entre los casos de excepción cabe, citar el de expropiación por causa de utilidad pública (artículos 831 a 836 del código civil para el Distrito Federal); el de los daños causados por la Revolución en los términos de las leyes relativas, y el de responsabilidad subsidiaria del Estado en el caso previsto por el artículo 1928 del código civil.

Sin embargo, en la ley del 31 de diciembre de 1941, denominada "Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal", existe ya un principio de admisión de la responsabilidad directa del Estado, al disponer que "cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que

tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos”.

Abora bien, por cuanto hace a los derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la Administración, consideración que los administrados tienen el poder de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, en consecuencia, los actos que realice deberán verificarse por los órganos competentes, de acuerdo a las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que estas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.

El sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público necesariamente debe realizarse conforme a las disposiciones legales que lo regulan, toda vez que ellas determinan la extensión y límites de su actuación, por lo que toda actividad de los órganos estatales que rebase o incumpla el mandato legal debe ser corregida.

La posibilidad de irregularidades en la actuación de la Administración pública exige el establecimiento de medios de control ya sea por los propios órganos administrativos, a cargo de quien emitió el acto, o de su superior jerárquico, o por los diferentes órganos jurisdiccionales, de naturaleza administrativa o judicial.

La legalidad que debe imperar en la actuación de la Administración se manifiesta a través del mandato establecido en la norma en el sentido de que todo acto de autoridad debe estar fundado

y motivado, es decir que tenga el soporte jurídico suficiente que como competencia, faculte la actuación del órgano, además debe estar sustentado en las consideraciones que exprese la autoridad y que justifiquen su actuación. Por otra parte, también se deriva del mandato de que sólo se puede privar de los derechos a una persona después de haberle dado oportunidad de que exponga lo que a su derecho convenga, que ofrezca las pruebas que estime pertinentes y finalmente se le encuentre responsable.

Así tenemos las garantías de debido proceso y de legalidad a que se refieren los artículos 14 y 16 Constitucionales que en sus partes conducentes a la letra dicen:

Artículo 14. "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Artículo 16. "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Conforme a las disposiciones constitucionales transcritas, el ejercicio del poder público queda sujeto a este mandato, por lo que cualquier acto que lo viole puede ser combatido por los particulares ante los órganos jurisdiccionales, de naturaleza administrativa o judicial.

Los derechos del administrado necesitan protegerse en forma de dar a su titular los medios legales para obtener reparación debida en caso de violación, es decir para lograr el retiro, la forma o la anulación del acto lesivo. Para conseguir éste propósito existen medios indirectos y medios directos para proteger los derechos de los particulares a la legalidad administrativa.

Los medios indirectos consisten, principalmente, en las garantías que presenta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de ésta, su eficacia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que les están subordinadas. En una palabra, la autotutela que la Administración desarrolla en su propio seno, constituyen indudablemente elementos de protección de los derechos de los administrados.

Sin embargo, esos medios están destinados directamente a organizar la eficacia de la Administración y sólo por efecto reflejo representan una garantía para el particular.

Por el contrario, existen otros medios directos que si están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de forma tal que la autoridad ante la cual se hace valer, está legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queja.

Esos medios directos que la ley establece para la protección de los derechos de los particulares se puedan clasificar, según las

autoridades que deben intervenir, en remedios o recursos administrativos, y en recursos o acciones jurisdiccionales.

Sin embargo, no es nuestro propósito el hacer un examen exhaustivo de estos medios de protección de los derechos de los particulares en este capítulo, por lo que bastemos por el momento el saber que el recurso administrativo es un medio legal que se pone a disposición del administrado para hacerle ver a la administración las fallas o las diferencias legales de su actuación y, de esta manera optar por una resolución que se encuentre apegada a la ley. El recurso administrativo es un medio de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de las autoridades judiciales o de controles legislativos. La idea de este recurso se basa en la falibilidad humana, pues es propio de los seres humanos cometer errores y éstos obedecen a causas diversas que ocasionan perjuicios tanto al particular agraviado como al interés general. En los recursos administrativos los actos no se desligan de la función administrativa y las resoluciones que se dictan son estrictamente administrativas.

El control que la Administración ejerce sobre sus propios actos, mediante los recursos administrativos es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto del inferior como ilegal y para dejarlo, en consecuencia, sin efecto, y más cuando en el seno de la administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes.

Por esta razón las legislaciones de los diversos países se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la Administración, considerando que debe haber órganos diferentes de ésta e independientes de ella que dentro de formas tutelares de procedimiento, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración.

No existe, sin embargo, uniformidad en las legislaciones respecto de los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, pues mientras en unas apenas existe una diferenciación en el seno mismo de la Administración, en otras se encarga el control de que se trata a los tribunales ordinarios que integran el poder judicial, en tanto que finalmente, en las demás, dicho control pertenece a tribunales independientes del poder judicial, pero también desvinculados de la Administración activa, o sea los tribunales administrativos.

*El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la Administración, ha dado lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria importancia: la del **CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**.*

La existencia de un procedimiento contencioso-administrativo presenta al particular una posibilidad más para la defensa de sus intereses frente a los actos ilegítimos de la Administración.

El término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el juicio seguido ante un juez competente

sobre derechos o cosas que disputan entre sí las partes en pugna. En lo especial se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entre los particulares y la Administración Pública.

El contencioso-administrativo puede definirse desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material.

Desde el punto de vista formal, el contencioso-administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca especiales, la actuación administrativa, donde dichos órganos son tribunales llamados tribunales administrativos.

Desde el punto de vista material, existe el contencioso-administrativo cuando hay controversia entre en particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última.

Como es fácil apreciar, la primera definición parte fundamentalmente el órgano que decide la controversia, en tanto que la segunda sólo toma en cuenta la materia de dicha controversia. De tal modo que, desde este último punto de vista, puede llegar a hablarse de contencioso-administrativo aún en el caso de que la contienda se someta por la ley al conocimiento del poder judicial ordinario.

La defensa de los particulares frente a la Administración se puede realizar de diferentes formas y ante distintos órganos jurisdiccionales, lo que dio origen a los sistemas francés o administrativo y angloamericano o judicial.

El sistema francés nació de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el poder judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en materia de la Administración, ya que si los asuntos de ésta quedarán sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro.

Con esta idea se creó el congreso de Estado Francés que en principio instruyó los expedientes de las controversias entre la administración y los gobernados, para que la resolución definitiva la dictadura el soberano; es decir se trataba de un sistema de justicia retenida. Posteriormente, en 1848, se otorgaron facultades para que éste órgano instruyera la causa y emitiera la resolución, dando lugar a un tribunal de justicia delegada, todo ello en el ámbito de la Administración.

El sistema angloamericano, con otra interpretación de la división de poderes, atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja en control de la legalidad en el Poder Judicial, ya que considera que la función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por este poder, ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones.

Dentro del sistema francés son dos las formas más importantes de lo contencioso administrativo: contencioso administrativo de anulación, objeto o de ilegitimación y el contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo.

El contencioso de anulación sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada cuando la Administración Pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido: a).- por funcionario incompetente; b).- Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley; c).- Por no haberse aplicado la disposición debida ; d).- Por desoño de poder.

Por su parte, el contencioso subjetivo al versar sobre derechos subjetivos no requiere la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto sólo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

En nuestro país tienen aplicaciones los dos sistemas de lo contencioso-administrativo, ya que para algunos actos administrativos a nivel federal y local existen tribunales administrativos especializados, con lo cual estaríamos en presencia del sistema continental europeo, administrativo, o francés. Además, para otro tipo de actos, también a nivel federal y estatal, cuyo conocimiento no esté reservado a los tribunales administrativos, existe la vía de amparo, por lo que para este tipo de actos se ha establecido el sistema anglosajón, angloamericano o judicial.

El sistema francés, a nivel federal, esta representado por el Tribunal Fiscal de la federación, el cual sirvió de modelo para el establecimiento de algunos tribunales locales como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y de los estados de Sinaloa, Sonora, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, Estado de México, Guerrero, Yucatán, Baja California Norte, Veracruz,

*Chiapas, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, así como los
Tribunales Fiscales de Nuevo León, Sinaloa Sonora, Tamaulipas y
demás Estados que cuentan con este tipo de tribunal en la República
Mexicana.*

1.2 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

Los primeros vestigios de un sistema jurisdiccional regulador de la legalidad de los actos de la administración pública en México, se encuentra en la época Colonial, pues en aquel entonces y de acuerdo a la organización existente, habían ya instituciones abocadas a la defensa de los derechos de los administrados.

El órgano principal era el Real Supremo Consejo de Indias al cual correspondía la suprema jurisdicción en todo lo relativo a los negocios gubernativos, hacendarios y judiciales.

Como tribunal de justicia, al Consejo le correspondía conocer de las Visitas y juicios de Residencia que se instauraban en contra de Virreyes, Presidentes, Oidores y demás funcionarios de la administración pública.

De acuerdo a la Leyes de Indias, existía la posibilidad de oponerse a las resoluciones gubernativas que se dictaban en contra de los particulares, ya que la misma ley establecía lo siguiente: "De todas las cosas que Virreyes y Gobernadores proveyeren a título de gobierno, está ordenado que si alguna parte se sintiere agraviada, pueda apelar o acudir a las audiencias Reales de las Indias... y ahí son oídos judicialmente los interesados y se confirman, revocan y moderan los autos y decretos de Virreyes y Gobernadores".²

² Juan Solíscano Perea, citado por Ignacio Pallán Romero. "Los Tribunales Administrativos Jurisdiccionales Locales y la Constitución federal" En "Boletín Trimestral del Departamento de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guanajuato, 1988, Vol. 8 No. 32 págs. 278.

Además del Consejo de Indias, había una división judicial de doce distritos al frente de los cuales se estableció un tribunal superior conocido como la Real Audiencia. Las audiencias eran órganos de carácter preponderantemente judicial, aunque podía tener funciones de gobierno en ausencia del Virrey.

Estas audiencias se conformaban por ocho oidores y conocía indistintamente de materia judicial, criminal y administrativa.

Primordialmente conocían de recursos de apelación interpuestos en contra de las resoluciones dictadas en primera instancia.

Es además ante la Real audiencia que los particulares podían interponer el recurso de apelación en contra de aquellas resoluciones de el Virrey que les ocasionaban agravio por considerar que se había extralimitado en su jurisdicción. Interpuesto el recurso, la Audiencia mandaba pedir los autos, estando obligado el Virrey a remitirlos de inmediato; una vez que eran recibidos, el tribunal los estudiaba y mientras resolvía, el curso del asunto era suspendido. La resolución dictada por la Audiencia podía consistir en la revocación, modificación o confirmación de la resolución recurrida.

Estaba previsto en la ley, que en el caso de que el Virrey insistiera en la validez de su actuación por considerar que dicha resolución no concernía a la jurisdicción contenciosa, se alegara cualquier otra causa para así no ajustarse, a lo proveído, se procediera de acuerdo a lo ordenado por los oidores, para que de esa manera se evitara una alteración al orden público, y los autos entonces

eran remitidos al Consejo de Indias para que decidiera, en última instancia, si prevalecía la resolución gubernativa o la de la Audiencia.

También en la época colonial existieron dos figuras singulares: los juicios de Residencia y las Visitas.

A los Juicios de Residencia, quedaban sometidos todos los funcionarios públicos al final de su encargo, para así poder evaluar su desempeño y hacer efectivas las responsabilidades consiguientes de su actuación.

De estos juicios conocían básicamente dos autoridades, tratándose de Virreyes, Oidores y Gobernadores, conocía el Consejo de Indias y tratándose de las demás autoridades, tenían conocimiento la Real Audiencia.

Para que los juicios de Residencia se llevaran a cabo, los Jueces mandaban a pregonar el comienzo de su actuación, para que los agraviados y todas las personas que lo desearan, formularan los cargos respectivos. Este era un Juicio sumario, pues en seis meses debía de substanciar y dictarse sentencias, y en caso de resultar culpable, el funcionario debía de indemnizar a los agraviados.

Ante la práctica de Visitas, cualquier particular podía formular denuncias, señalar infracciones o abusos de la autoridad consecuentemente pedir la reparación de los daños y la restitución de su derecho.

Estas Visitas eran un medio importante para asegurar la actividad y buen comportamiento del gobierno colonial. Para poder llevar a cabo los visitadores debían de publicar en toda la ciudad y lugares sujetos a la audiencia la practica de la visita, cuya función como ya se mencionó con anterioridad, era ver como desempeñaban su cargo los funcionarios públicos, tanto en la administración como en lo fiscal, para que en su caso se les fincara responsabilidad y se pudiera proveer la reparación de los daños.

Fue hasta el año de 1786 que se promulgo en la ciudad de Madrid la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejercito y Provincia del Reino de la nueva España, la cual para la materia de la Real Hacienda, crea en su artículo 78 la Junta Superior de Hacienda como corte de apelación especial que resolvía los negocios contenciosos relacionados con las rentas del reino.

Otro antecedente que debe ser considerado es la constitución de Bayona de 1808, que aunque nunca tuvo vigencia en la nueva España, diseño un consejo de Estado cuya función era entre otras, la del conocimiento de controversias administrativas.

En la constitución de Cádiz de 1812, se establece un consejo de Estado que tenia jurisdicción revisora en todos los asuntos gubernativos que fueren graves.

En la constitución Apátzingan de 1814, se creo el supremo tribunal de justicia el cual era el órgano judicial máximo y único que podía conocer de las causas en contra de los empleados públicos pues

en el artículo 167 se prohibía al supremo Gobierno deponer a los empleados públicos, ni conocer en negocio alguno judicial, abocarse causas pendientes o ejecutorias, ni ordenar se abran nuevos juicios. Con lo anterior, era entonces imposible la creación de un tribunal administrativo.

Consumada la Independencia, el constituyente de 1824, recibe influencia del sistema judicial norteamericano y por lo tanto la materia contenciosa administrativa, seguía siendo resuelta por el Poder Judicial Federal, ya que era a la Suprema Corte de Justicia a la que se le otorgaban facultades para conocer las causas en contra de los empleados públicos.

En las leyes centralistas de 1836 se adoptó una estructura de tipo unitario estableciéndose que los Departamentos serían gobernados por funcionarios subordinados directamente a la autoridad central. Esta constitución conocida también como "Las Siete Leyes" estableció en la Ley Quinta fracciones VI y XX que el Poder Judicial se ejerciera por una Suprema Corte de Justicia, por los Tribunales Superiores de los Departamentos, por los de Hacienda que estableciera la ley de la materia y por los Juzgados de primera instancia.

Asimismo otorgó competencia la Suprema Corte de Justicia para conocer de las disputas Judiciales que se promuevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa y de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de que goce la Nación.

Con base en lo anterior, el 20 de enero de 1837, se crea una ley que regula las facultades económico-coactivas de la autoridad hacendaria, siendo los tribunales de hacienda quienes podian admitir las controversias entre los causantes y el Ministerio de Hacienda, sin inferencia alguna del Poder Judicial, esta Ley fue derogada en 1846 y restablecida otra vez en 1871.

En las Bases Orgánicas de 1843, se establece que los tribunales hacendarios conocerian además de materia de comercio y minería, estableciendo en el artículo 111 el Consejo de Estado y en el artículo 119 fracción segunda negó a la Suprema Corte de Justicia "Tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación o de los Departamentos".

Cuando el Amparo en el año de 1847, fue a través de Juticio como se organizó el control Judicial de la Administración, aunque el proyecto de Don Urbano Fonseca para reglamentar las Normas del Acta de Reformas de 1847 se dijo que el amparo en materia de lo contencioso administrativo será regulado a través de una reglamentación especial, idea que no prosperó.

En las "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", dictadas bajo el gobierno de Santa Anna se determina que para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los asuntos contenciosos que verse sobre ellos, se nombrara a un "Procurador General de la Nación" que en la Suprema Corte de Justicia y en todos los Tribunales Superiores sería recibido como parte de la Nación, además en el artículo primero de la sección segunda se creó un "Consejo de Estado" como órgano

consultivo que tenía funciones para los diversos ministerios gubernativos.

En ese mismo año de 1953, debido a la iniciativa del distinguido Jurista Don Teodosio Lares, aparecen los primeros tribunales administrativos, los cuales tenían como base Jurídica la "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo" y su respectivo reglamento, conocía también como Ley Lares en honor a su autor. "Intelectual honesto, confiesa Lares haberse inspirado para la creación de la ley en la doctrina y Jurisprudencia Francesa".³

En efecto, orienta por al Justicia Administrativa Francesa, dicha Ley creo un tribunal Administrativo de Justicia retenida, al cual llamo "Consejo de Estado", tal como se le llamaba en Francia y al cual se le determino su competencia mediante la enumeración de las áreas administrativas que daban lugar al conflicto, a diferencia del consejo de estado francés en el cual sus facultades estaban determinadas en forma genérica para ser incrementadas en función de su Jurisprudencia.

En su artículo primero la Ley Lares declaro que "no corresponde a la autoridad Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas" y el artículo segundo señalo cuales eran esas cuestiones de Administración. El artículo cuarto estableció una sección de lo contencioso administrativo en el Consejo de Estado, integrada por cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República. Esta sección conocía las controversias de lo contencioso

³ - Diana Negrete Alfonso. "Notas sobre lo contencioso administrativo del D.F." Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México, 1973 Num. 2. Pág. 41

administrativo en primera instancia y sus decisiones podían ser revisadas por el Consejo de Ministros.

En el reglamento de la Ley Pares, se determinaba por el procedimiento a seguir, en el que el particular afectado podría presentar una reclamación ante la autoridad responsable, o sea, el órgano que dictó la medida que le ocasiona agravio, y si esta reclamación no resultaba favorable, se pedía que el conflicto se turnara a la sección de lo contencioso administrativo del Consejo, en donde una vez que era escuchado el representante de la autoridad, que era el Procurador de Justicia, pronunciaba la resolución correspondiente, la cual, como se mencionó antes podía ser recurrida ante el Consejo de Ministros, el cual resolvía con efectos de cosa juzgada.

La mencionada Ley, tenía como competencia, conocer de materias de obras públicas, ajustes públicos, remates, demandas del erario contra los Administradores, contabilidad de oficinas, recaudación, liquidación y pago de contribuciones, pensiones, jubilaciones y retiros. Cuestiones de policía, desecación de canales y pantanos, reparación de daños de caminos, concesiones, suspensión y destitución de empleados, entre otras, de manera que mucho de lo que se alcanzó en 1853 quedó perdido al triunfo de la Revolución de Ayulla, por disposición de 1855, quedando sin vigor esta ley.

La Ley Pares tuvo una vigencia muy breve, pero contiene el fundamento de una de las bases en que se sustentan los tribunales contenciosos en la actualidad, pues en ésta se contempla la imposibilidad de que la administración exista sin la facultad o el poder de juzgar lo contencioso-administrativo.

A partir de la derogación de la Ley Lares, sin mayor examen se declaró que en México no existía el contencioso administrativo por que era sustituido por el amparo, aunque las leyes anteriores a 1929 sólo marginalmente se ocuparon del amparo en materia administrativa.

El 15 de mayo de 1856, Don Ignacio Comonfort expide el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", el cual, consignaba la presencia de la materia contencioso administrativo en igual forma en que se había hecho con anterioridad a la Ley Lares, es decir, la enmarca nuevamente dentro de la organización Judicial.

En la Constitución de 1857 queda suprimido el Consejo de Estado y sería el poder Judicial el que dirimiera las controversias entre los gobernados y gobernantes por la aplicación de leyes de contenido administrativo. Así, fue por mucho tiempo, el juicio de amparo, el medio que se podía hacer valer no sólo para controlar la constitucionalidad de los actos de los Poderes Federales, sino también para controlar la legalidad de los actos de la administración.

Al promulgarse la constitución de 1917, nada cambió, seguía siendo el Poder Judicial el facultado para resolver las controversias administrativas por vía del amparo.

El 27 de agosto de 1936, el Presidente de la República, haciendo uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión en 1935 para la organización de los servicios hacendarios, promulgó la "Ley de Justicia Fiscal", con la cual nace el Tribunal Fiscal de la Federación, y con esto es que el antecedente de la Ley Lares regreso al país.

- Sin embargo con anterioridad a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, existieron algunos órganos que pueden ser considerados como precedentes del mismo, tales como:

- El 10 de mayo de 1913, Carranza decreto el reconocimiento a los nacionales y extranjeros para reclamar los daños sufridos durante los años de la Revolución y los que padecieren a partir de la expedición de ese decreto hasta la consumación de la misma, y en Noviembre de 1917 se expidió la ley que creo una comisión dependiente de la Secretaría de Hacienda para conocer de esas reclamaciones y cuyos miembros eran nombrados por el Presidente de la República.

- El Jurado de Penas Fiscales de abril de 1924 que posteriormente se convirtió en el Jurado de Infracciones.

- La Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta establecida por su ley respectiva en 1925.

- El Jurado de Revisión creado por la "Ley de Organización de servicio de Justicia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal" de febrero de 1929.

- La Comisión Ajustadora de la Deuda Pública, la cual aunque era autónoma su presidente era el Secretario de Hacienda.

El Tribunal Fiscal de la Federación, sería un tribunal administrativo ubicado dentro de la estructura del Poder Ejecutivo y estaría encargado de resolver controversias administrativas.

principalmente del índole fiscal. Sería además un órgano de justicia delegada, lo cual significaba que dictaría sus sentencias sin que estuvieran sujetas a una revisión posterior por otro órgano; y sería un Tribunal de anulación con lo cual el alcance de sus sentencias se limitaría a la anulación del acto impugnado, aunque en la exposición de motivos se dice que "... se establece que, el fallo del tribunal que declare la nulidad, indicara de manera concreta, en que sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal..."

Lo anterior implica, como lo señala el Lic. Alfonso Nava Negrete, que el juzgador una vez que constata la existencia y la violación de derechos subjetivos del administrado, por un acto administrativo, procede a dictar su resolución anulando el acto impugnado y obligando a la autoridad a que respete el derecho subjetivo violentado.⁴

En cuanto a la competencia del tribunal, lo sería la materia fiscal federal, aunque no toda, si no solo la que limitativamente enumeraba el artículo 14 de la ley, siendo basta la promulgación del código fiscal de 1938 que se formo un marco competencial del tribunal fiscal tanto en la materia fiscal como administrativa.

El tribunal estaría organizado como un órgano colegiado que actuaría en Pleno y en Salas. Cuando se fundo el Tribunal Fiscal de la Federación, a pesar de haber sido el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de autonomía, con funciones de control de la administración activa en defensa del interés

⁴ *Ibidem.* pág. 43

público y de los derechos e intereses de los particulares, no existía una base constitucional para fundamentar su creación, ya que en 1936 no había ningún precepto constitucional que permitiera la creación de tribunales administrativos.

El problema que afrontaba el tribunal fiscal de la federación era su inconstitucionalidad ya que los tribunales administrativos son una excepción y deben ser creados y establecidos expresamente por la ley fundamental, la cual era omisa al respecto, y no por una ley reglamentaria como se señaló en la exposición de motivos de la ley de justicia Fiscal de 1936, la cual además agregaba que no existía nada que se opusiera a la creación de tribunales administrativos y que sus resoluciones estarían sujetas al examen y revisión del poder judicial; pero esta revisión no subsanaba la inconstitucionalidad de dicho tribunal.

Se decía que la Suprema Corte de justicia consideraba constitucional la facultad económica-coactiva, de lo que se concluía que si el poder público podía cobrar los impuestos a través de mandamientos unilaterales ejecutivos, que no requerían, ni para su validez ni para su cumplimiento, la sanción previa de los órganos jurisdiccionales, era lógico que implícitamente se reconociera que los particulares afectados podían acudir a la vía jurisdiccional para que revisara la legalidad de tales mandamientos, lo que se reafirmó con la jurisprudencia de la propia Suprema Corte de Justicia en el sentido de que las leyes pueden conceder recursos o medios de defensa a los

*particulares afectados cuyo conocimiento corresponde a una autoridad distinta de la judicial y en un procedimiento diverso al amparo.*⁵

Pero el problema de la constitucionalidad de los tribunales administrativos quedó resuelto a diez años después, ya que en el año de 1946 se reformó el artículo 104 fracción I de la Constitución, en la que en forma indirecta, a través de autorizar la creación de recursos contra las resoluciones de los tribunales administrativos ante la Suprema Corte de Justicia, se constitucionalizó la creación de estos tribunales.

Esta fracción primera del artículo 104 constitucional señalaba:

"En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".

La reforma de 1946 tuvo importancia, pues a través de ésta se logró dotar de constitucionalidad a los tribunales administrativos incluyendo al Tribunal Fiscal de la Federación, y además estableció dos caracteres esenciales a dichos tribunales, siendo uno de ellos, el que únicamente podía ser creados por una ley federal, quedando reservada para el Congreso de la Unión la facultad de dictar dicha ley, quedando impedidas las legislaturas locales para dictar leyes que

⁵ *Acuña Gutiérrez Marino. "El Contencioso administrativo, elemento esencial de la Justicia Mexicana" en Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, No. 3 2a. Época, 1991, pag. 58.*

establecieran tribunales administrativos; el otro, es que esos tribunales debían de estar dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, buscando con esto, que en México teniendo un sistema presidencialista se lograra que la opinión pública tuviera confianza en este órgano jurisdiccional.

El 28 de Octubre de 1968, entró en vigor una nueva modificación a la fracción primera del artículo 104 constitucional, en la cual ya se da una autorización directa para la creación de los tribunales administrativos mediante leyes federales, insistiendo en el carácter de plena autonomía para dictar sus resoluciones, ampliando la creación de los mismos, no sólo a la esfera federal, sino a la del Distrito Federal, dicha reforma a la letra señalaba:

"Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos solo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa".

El 17 de marzo de 1971, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la "Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal" y cuatro meses después se instala formalmente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, poniendo a disposición de los habitantes del Distrito Federal los medios adecuados para reclamar los actos ilegales de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal.

"Para solucionar las controversias entre la Administración Pública y los particulares, buscando el equilibrio con los cometidos gubernamentales y la libertad individual, surge el contencioso administrativo para que así quienes consideren sus derechos vulnerados acudan ante la autoridad para defenderse".⁶

Se crea finalmente para beneficio de los particulares, un organismo jurisdiccional con un procedimiento expedito, carente de formalidades y proteccionista del particular.

En la exposición de motivos de la ley, se afirmó que el sistema de justicia propuesto permitiría a la ciudadanía un acceso directo al tribunal, para que en forma práctica se encontraran los medios adecuados para lograr los fines de la justicia.

El proyecto de la ley, en las discusiones previas a su aprobación, como consta en el "Diario de Debates" correspondientes a los días 26 y 28 de enero de 1971, se insistió en los beneficios que reportaría la creación del tribuna, reconociendo que siempre han existido medios

⁶ *Arrieta Calderón González. "Competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en México". En Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 1991. 2a Época No.3. Pág. 107.*

para la protección de los derechos del particular frente a la administración pública, aludiendo a los recursos administrativos, pero que la decisión de esos medios de defensa quedaban siempre en manos de la propia administración pública, la cual carecía de la imparcialidad necesaria para la impartición de una buena justicia.

La solución de dichos inconvenientes quedaban superada con la creación del Tribunal, el cual, debe ser visto como el instrumento adecuado para que los habitantes del Distrito Federal puedan acudir a informarse de los actos de la administración que le afecten.

Este Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sirvió como base para que posteriormente se buscara la creación de tribunales de lo contencioso administrativo locales, lo cual se logra hasta el 17 de marzo de 1987, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial el contexto vigente de la reforma al artículo 116 constitucional la cual señala:

Fracción IV: "Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de los contenciosos administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

De acuerdo lo anterior, la jurisdicción contenciosa en las Entidades Federales, toma como punto de desarrollo la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no

solo por que a partir de éste se originan sus similares en los Estados, sino por que la ley que lo creó, sirve prácticamente de modelo para todos.

CAPITULO 2.- LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El Estado es la suprema organización social y jurídica encaminada a la realización del bien público. Existe una relación directa entre gobernantes y gobernados y a ambos incumbe el mantenimiento de las Instituciones públicas que aseguren el interés general.

El estado moderno se caracteriza por la evolución encaminada a ofrecer, cada vez mayores garantías a los ciudadanos. De esta manera, se establecen diferentes vías para la defensa de los particulares; en principio, en sede administrativa con el fin de que la autoridad ejerza un auto control de sus propias resoluciones, y posteriormente, un medio de defensa ante los órganos jurisdiccionales para dirimir las controversias que genere con su actuación.

2.1.- El Principio De Legalidad.

En un Estado de Derecho como el nuestro, cuyo poder se encuentra determinado por preceptos legales, de tal modo que no puede exigir de sus miembros ninguna acción u omisión que no tenga su fundamento en la existencia de una norma jurídica preestablecida, la administración pública y los órganos que la integran están subordinados a la ley.

Todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una ley; los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan todos y cada uno de los elementos propios del acto administrativo, como son la competencia, motivo, objeto, finalidad y forma. es decir, consideramos que los administrados tienen el poder de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo a las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.

*Gabino Fraga señala que "el derecho a la legalidad se descompone en una serie de derechos, como son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley"*⁷

*Para el maestro Serra Rojas "El principio de legalidad es la piedra angular del Estado de derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración Pública, que ocasione a un particular un agravio debe ser corregida dentro del orden jurídico. Cualquier alteración indebida de algunos de los elementos del acto administrativo; competencia, forma, motivo, objeto o mérito, debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento."*⁸

⁷ - Fraga, Gabino, *Ibid.* pág. 434

⁸ - Serra Rojas, Andrés DERECHOS FUNDAMENTALES (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia), Tomo segundo, 75a ed., México, Editorial Porrúa, 1999, pág. 628.

La administración pública es compleja y consta de un personal administrativo numeroso, no siempre idóneo o técnicamente preparado. En muchas ocasiones los integrantes de la administración pública ignoran la ley o la aplican mal, la falta de una ley administrativa adecuada, o de difícil interpretación provoca con frecuencia su desvío; por lo que se hacen necesarios medios jurídicos efectivos para remediar tales males. Nada más lógico que el legislador acepte y reconozca que tales resoluciones que agravan al particular puedan ser impugnadas para restablecer el orden jurídico violado, con los medios previstos y regulados por la ley.

El Estado es la suprema organización social y jurídica para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos. Existe una relación directa entre gobernante y gobernados y a ambos incumbe el mantenimiento de las instituciones públicas que aseguren el interés general.

La principal características del estado moderno es la de ser un Estado de derecho, en el cual la actuación de las autoridades gubernamentales debe quedar subordinada a los ordenamientos jurídicos previamente establecido, tal y como acontece en nuestro medio con los artículos 14 y 16 Constitucionales, en que se encuentran las garantías de audiencia y legalidad en favor de los ciudadanos.

El principio de legalidad que gobierna la acción de la administración pública entaña que el funcionario debe aplicar la ley, interpretándola y ajustando sus actos al mandato legal, sobre todo cuando con sus actos afecta intereses particulares.

En jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se expresa: De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Los particulares han podido encontrar salvaguarda de sus situaciones jurídicas en razón de que la Constitución Federal consigna entre las garantías individuales las de audiencia y la de motivación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha logrado paliar los inconvenientes que presenta la ausencia de una legislación positiva, elaborando lentamente una jurisprudencia sobre la interpretación de los textos de la Constitución. Así se ha venido sustentando en una forma invariable que la idea de la Constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de derechos a un particular, se tenga antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas, y que, aunque la ley del acto no establezca en manera alguna requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 Constitucional.

Así, pues, se trata de proteger el interés privado que coincide con el derecho singular del ciudadano, y para ello se pone a disposición de los particulares la facultad de obtener el poder público una resolución bajo ciertas condiciones y con arreglo a ciertas formalidades.

De esta manera, se establecen diferentes vías para la defensa de los particulares: en principio, en sede administrativa con el fin de que la autoridad ejerza un auto-control de sus propias resoluciones, y posteriormente un medio de defensa ante los órganos jurisdiccionales para dirimir las controversias que generen con su actuación.

2.2. Medios de Impugnación Interna.

La necesidad que la Administración cuente con medios adecuados para el control de sus actos, a través del examen que le permita recorrer nuevamente el procedimiento que los generó con el fin de verificar que se ajusten al orden legal y asegurar la legalidad administrativa, a dado lugar a constituir los llamados medios indirectos y medios directos para proteger los derechos de los particulares.

Los medios indirectos consisten, principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de ésta, su eficiencia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que les están subordinadas; todo esto constituye lo que se ha llamado como la autotutela de la

Administración Pública, desarrollada en su propio ámbito jurisdiccional: ésto sin duda constituye elementos de protección de los derechos de los administrados.

La auto-tutela de la Administración deriva de la posibilidad en que la administración se encuentra en ciertos casos, para revocar, reformar, anular o suspender, una decisión administrativa, sin que estas medidas sean la consecuencia de un derecho subjetivo hecho valer por un particular frente a la administración, o bien de una acción espontánea, oficiosa, de está, o de una simple denuncia del particular, que puede ser interesado, pero titular de lo que se llama "interés simple": interés al que el derecho objetivo no ha asociado como consecuencia jurídica la posibilidad de una pretensión individualizada. La denuncia puede existir o no, lo característico en esto que se llama autotutela de la administración, es que el Estado obra preponderantemente por lo que él juzga un interés público y solo en forma secundaria por la salvaguarda de un interés privado.

El maestro Serra Rojas citando a Jellinek, señala que las formas indirectas de protección pueden clasificarse en sociales, políticas y jurídica: "Las primeras constituidas por las grandes fuerzas sociales: religión, costumbres, moralidad social, fuerzas culturales, que influyen en el desarrollo de la vida nacional, que actúan de modo general, pero que no ofrecen garantía suficiente; las segundas, por los diversos factores de la organización: equilibrio de los diversos poderes, contraposición de atribuciones, independencia de ciertos funcionarios, adscripción de funcionarios honoríficos junto a los profesionales en determinados servicios, organización colegial por la autoadministración y el otorgar ciertas situación jurídica a los

funcionarios técnicos; las jurídicas consistentes en la fiscalización, en las responsabilidades, en el ejercicio de la función jurisdiccional y en los medios jurídicos varios de que pueden valerse los particulares para la defensa de los derechos declarados por las leyes, promoviendo resoluciones de la administración o de otras autoridades que reconozcan tales derechos cuando éstos hayan sido desconocidos por actos de los funcionarios administrativos"⁴

Sin embargo, estos medios indirectos están destinados directamente a garantizar la eficacia de la Administración y sólo por efecto reflejo representan una garantía para el particular.

Por el contrario, existen otros medios directos que si están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cual se hacen valer, está legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queja.

Estos medios directos que la ley establece para la protección de los derechos de los particulares se pueden clasificar en:

- a) Recursos Administrativos.*
- b) Acciones Jurisdiccionales.*

El recurso administrativo se pone a disposición del administrado para hacerle ver a la administración las fallas o las deficiencias legales de su actuación, y, de esta manera, optar una resolución que se encuentre apegada a la ley.

⁴ - *Serra rotas, Análisis, Op. cit. pag. 637*

*Gabino Fraga considera que "El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo."*⁷⁰

La tramitación de este medio de defensa requiere la instancia del particular que ponga en movimiento el aparato administrativo de revisión, puesto que la autoridad por sí sola no puede tramitarlo, ya que en caso de que lo hiciera estaríamos en presencia, no de recursos, sino del ejercicio de uno de los poderes que implica la relación jerárquica: el poder de revisión de los actos de los inferiores jerárquicos.

Un segundo elemento esencial está constituido por la existencia de un acto administrativo que sea materia del recurso, ya que de no existir resultaría improcedente la instancia del particular. Además, resulta necesario precisar que este acto debe reunir dos características: ser definitivo y afectar los intereses jurídicos del recurrente. Se habla de que un acto es definitivo en la esfera administrativa cuando la autoridad, por sí misma, ya no puede modificarlo, por lo que debe producir sus efectos dada la naturaleza ejecutiva que le es característica. Por otra parte, el acto administrativo afecta los intereses jurídicos del recurrente cuando, dirigido en forma personal al particular, lesiona un derecho subjetivo del gobernado.

⁷⁰ Fraga, *Gabino, Doc. cit.* págs. 435

Como un tercer elemento esencial, se señala la previsión en la ley, donde se hace indispensable que la norma legal establezca la existencia de esta vía, aunque no regule los pasos que integran el procedimiento, ya que en todo se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En los recursos administrativos los actos no se desligan de la función administrativa y las resoluciones que se dictan son estrictamente administrativas.

Ahora bien, por cuanto hace al segundo de los medios directos para la protección de los derechos de los particulares, tenemos que estos comprenden los recursos y acciones ante los tribunales administrativos y los recursos y acciones ante los tribunales comunes; es decir, las acciones jurisdiccionales, se promueven ante los tribunales administrativos, como lo son el Tribunal fiscal de la Federación ó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, o ante los Tribunales Judiciales.

En cuanto a los tribunales administrativos, estos son una instancia creada con el propósito de revisar la legalidad de los actos de la administración, ésto implica la existencia de un órgano de carácter jurisdiccional que conoce de las controversias que se suscitan entre los particulares y la Administración pública con motivo de los actos administrativos. Aquí la situación cambia, porque la Administración pública deja de ser la parte que instrumenta y resuelve y se conierte en una de las partes dentro del procedimiento contencioso administrativo, siendo la otra parte el particular

agraviado, sometiéndose ambas a la jurisdicción del tribunal administrativo.

Dichos Tribunales administrativos, son órganos que se constituyen de jueces especializados que pueden actuar de manera colegiada o individual y en cualquiera de los casos son entidades creadas por el mismo Estado, pero son autónomas en cuanto a las resoluciones que emiten.

No pueden decirse que en materia administrativa, este tipo de tribunales interfieran la labor del Poder Judicial Federal, ya que la competencia es distinta. Los Tribunales Administrativos, conocen de la legalidad y los Tribunales Federales conocen de la constitucionalidad a través del Juicio de Amparo.

Por otro lado, en México, en última instancia, el control de los actos de las autoridades administrativas se ejerce a través del Juicio de Amparo, el cual sirve de medio de defensa del gobernado frente a los actos inconstitucionales del gobernante.

2.2.1 Jurisdicción Administrativa

El vocablo jurisdicción se deriva de la locución latina iuridictio, que se traduce por decir o mostrar el derecho. Por consiguiente, decir - otros hablan de declarar - o mostrar el derecho, presupone que este ya ha sido dado. En rigor, el derecho lato sensu ley, preexiste al acto

de mostrarlo, decirlo o declararlo. Esto supone distinguir, por lo pronto, que hay órganos encargados de elaborar la ley y otros a quienes se ha encomendado su aplicación y ejecución.

La noción de la función jurisdiccional como concepto jurídico surge con el advenimiento del Estado moderno y una vez consagrada la separación de los poderes. Con la aplicación de este principio la función jurisdiccional se distingue y contrapone a las otras funciones estatales (legislación y administración), adquiere caracteres propios y deviene una función independiente y autónoma del Estado.

"Ahora bien, es en el pensamiento del ilustre jurisconsulto Uruguayo Eduardo J. Couture, donde a nuestro juicio se ubica uno de los conceptos más precisos de la potestad jurisdiccional, misma que es definida por dicho autor como la función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, con decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factible de ejecución."¹¹

Para nosotros la función jurisdiccional es aquella que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos, que son sometidos a la consideración de un órgano estatal, el cual actúa de manera imparcial para resolver sobre dicha controversia.

¹¹ - González Solás, Eusebio Fernando 'Francisco' *Función Jurisdiccional y plena Jurisdicción*, en revista del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México, 1993, No. 4, pág. 249

De lo anterior, deben quedar excluidos los recursos administrativos, ya que a través de ellos la Administración Pública no realiza una función de naturaleza jurisdiccional, en tanto no existe controversia entre las partes, ya que sólo se somete a la revisión un acto administrativo.

Existe un control de los actos de la Administración, el cual se ejerce a través de un procedimiento tramitado ante los tribunales administrativos, o sea la propia Administración a través de órganos autónomos, resuelve la legalidad de los actos emitidos por ella misma, bajo la forma de un juicio.

Precisamente la jurisdicción administrativa, se refiere a las instancias que tienen los gobernados para llevar a cabo la impugnación de los actos administrativos ante tribunales.

El establecimiento de tribunales que resuelvan las controversias entre los administrados y la administración se justifica, por la necesidad de establecer un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, ya que se les impide, por un lado, que sean ellos quienes revisen el acto y, por otra parte, que haya sometimiento a un tribunal imparcial encargado de dirimir el conflicto.

La cualidad característica de la jurisdicción contenciosa, radica en ser substancialmente crítica y revisora, lo que significa que su misión se reduce y concreta, a examinar las decisiones, acuerdos y actos administrativos que se dictan en la vía gubernativa, para mantenerlos, revocarlos, anularlos o modificarlos, siempre a base de

decidir de una manera exclusiva, en la extensión que el acuerdo, petición o reclamación hayan tenido en la propia vía gubernativa.

Siempre que se ha planteado el problema de estructurar un eficaz sistema de tutela jurisdiccional del ciudadano frente a la administración, han aparecido los Tribunales Administrativos como la única opción para organizar la jurisdicción. Cuando se constata la insuficiencia del amparo para satisfacer plenamente las pretensiones fundadas en Derecho Administrativo, se propugna como fórmula para lograrlo la instauración de Tribunales Administrativos y en momentos en que la Constitución parecía no hacer posible esta fórmula no se dudó en propugnar una interpretación contraria y hasta la reforma de la Constitución para eliminar cualquier obstáculo para conseguirlo. Hasta que se llegó a la reforma del artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal, que eliminó toda discusión posible sobre la Constitucionalización de los Tribunales Administrativos.

La Jurisdicción Administrativa constituye una parte de la función esencial del Estado, la cual tiene por objeto la resolución de las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos, y que dicha controversia queda sometida a un tribunal especializado que resuelve de manera imperativa e imparcial. Resultando incuestionable que con el paso del tiempo y en virtud de las importantes reformas promovidas a nivel constitucional y legal, México fue consolidando una jurisdicción administrativa dotada de autonomía plena para dirimir las controversias entre los órganos de la administración pública y los particulares, en los casos y con las condiciones señaladas por las propias leyes.

2.3. *La Justicia Administrativa.*

La justicia Administrativa es el grado más elevado de la protección jurídica del administrado en el mundo contemporáneo. El término justicia administrativa no ha tenido una aceptación plena en el mundo jurídico, quizá porque se le han asignado diferentes significados, más que algunos al considerarla como un medio la identifican como un fin de los medios de defensa de los particulares. Sin embargo, para los efectos de nuestro estudio, la justicia administrativa será considerada como un medio cuando nos referimos a los diferentes procedimientos de que dispone el administrado para hacer que la Administración Pública ajuste su actuación al Derecho, y como un fin al referirnos al propósito de alcanzar el correcto ejercicio del poder público, en el ámbito administrativo.

La posibilidad de la actuación ilegal de la administración, hace necesario el establecimiento de medios de control a fin de evitar que sean afectados los derechos de los administrados y es por ello que en el Derecho Administrativo un punto esencial es el tema de la justicia administrativa la cual se integra por los medios administrativos de protección jurisdiccional para así tratar de evitar los actos administrativos contrarios a derecho, así como obtener el resarcimiento de los daños y perjuicios que ocasione el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones.

En este punto es preciso diferenciar la justicia administrativa de la jurisdicción administrativa, el vocablo justicia administrativa se puede entender como el género que comprende a todos los instrumentos

jurídicos de los diversos ordenamientos han establecidos para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa. El instrumento de justicia administrativa que asume la mayor eficacia para esta protección jurídica de los administrados, es precisamente la jurisdicción administrativa.

Asimismo, cabe el señalar que las locuciones contencioso administrativo y justicia administrativa no son sinónimas; ya que la primera de ellas es más amplia y comprende fenómenos ajenos a los que quedan abarcados con el rubro de justicia administrativa. Lo contencioso administrativo es estrictamente, la contienda que nace por el obrar de la administración pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella. En este sentido dentro de lo contencioso administrativo, debe comprenderse incluso el procedimiento propio de la administración activa cuando interviene para decidir un punto contencioso; el problema de los recursos administrativos, formaría así parte del contencioso administrativo. La justicia administrativa, en cambio, se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia, o como antecedente, una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la administración pública activa, sino por órganos que frente a la administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribunales.

El desenvolvimiento de la organización política, ha suscitado la necesidad de crear cuerpos especializados, diferentes, de los tribunales ordinarios que aunque desempeñen funciones jurisdiccionales, pertenecen al poder ejecutivo, como condición para una mejor

administración de justicia. Efectivamente, es necesario reconocer debido al gran volumen de litigios en los cuales se contenta principalmente derechos particulares controvertidos, en virtud de una disposición o un acto de carácter administrativo, emanado del poder ejecutivo, nació la necesidad de crear cuerpos especiales diferentes de los tribunales ordinarios que, como he dicho, aún cuando ejercerán funciones jurisdiccionales, estuvieran independizados del poder judicial y formaran parte del poder ejecutivo.

La evolución del Derecho Procesal Administrativo Mexicano no puede ser más expresiva en orden a la tendencia de estructurar la justicia administrativa sobre la base de Tribunales Administrativos. Cada día son más los Estados de la República con Tribunales Administrativos, bien con jurisdicción extendida a todo tipo de litigio administrativo o limitada a la materia tributaria. Y esta evolución expansiva de la jurisdicción administrativa se pone de manifiesto en que incluso en algunos ordenamientos locales en que se han instaurado Tribunales Fiscales, su jurisdicción excede el ámbito propiamente tributario para extenderse, si no a todos, sí a la mayor parte de los litigios administrativos.

2.4. Sistemas de Justicia Administrativa

La defensa de los particulares frente a la administración, se puede realizar de diferentes formas y ante distintos órganos jurisdiccionales. Se pueden clasificar en dos grupos los sistemas en las diversas legislaciones.

El primero de ellos es el sistema Francés o administrativo, el cual nació de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que al no quedar ninguno sometido al otro, el poder judicial, solo debe juzgar asuntos de orden común que planteen los particulares, sin inmiscuirse en la materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta, quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro.

El segundo es el sistema angloamericano o judicial al cual atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de la legalidad al poder judicial, ya que considera que la función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por el poder judicial ya que de otra manera habría duplicidad de funciones.

La doctrina alude también a otro sistema en el cual los organismos encargados de ejercer el control actúan de forma independiente de los poderes Ejecutivo y Judicial, y mantienen, también, en una absoluta independencia de la administración activa.

Como ejemplo del primer sistema en el que la justicia administrativa se confía a un órgano especial tenemos al Consejo de Estado Francés; como ejemplo del segundo sistema en que la resolución de los conflictos entre las autoridades administrativas y los particulares se confía a los tribunales ordinarios, tenemos al sistema anglo-americano y al sistema Español, en el que son las Cortes quienes resuelven este tipo de controversias; y como ejemplo del tercer sistema en el que existe un organismo encargado de resolver las controversias administrativas con un carácter independiente, tanto de

la administración como de la jurisdicción ordinaria, tenemos al sistema Germánico.

El modelo mexicano de control jurisdiccional de los actos de la administración, toma su ejemplo del Consejo de Estado Francés, es decir, los tribunales de lo contencioso administrativo en México, se encuentran enclavados dentro del Poder Ejecutivo, pero están dotados de plena autonomía para emitir sus fallos, lo cual significa que no podrán ser constreñidos a dictar una resolución en un sentido predeterminado por la administración activa.

En el sistema angloamericano, los conflictos se someten a los órganos de la jurisdicción ordinaria a través del régimen de la llamada revisión judicial.

En el sistema español, los conflictos se someten a la jurisdicción ordinaria, pero por medio de Jueces especializados, como ocurre en las Salas de lo Contencioso Administrativo de las Audiencias Territoriales y del Tribunal Superior de España, o sea que el mismo tribunal del fuero común, funciona con Salas Especializadas por materia.

En el sistema germánico, los tribunales Administrativos tiene total independencia tanto del Poder Ejecutivo como del Judicial, por lo que son tribunales especializados que resuelven en última instancia y sin ninguna posibilidad de que haya una revisión ante los tribunales ordinarios, como sucede en México en el caso del amparo administrativo.

Los tribunales administrativos, han sido también clasificados como de jurisdicción retenida, o jurisdicción delegada.

La jurisdicción retenida, es aquella en que los órganos que están enclavados en la esfera de la administración pública, aunque poseen cierta independencia funcional, sus resoluciones requieren la aprobación de las autoridades de mayor jerarquía, es decir, la decisión se presenta a consideración del jefe o de un ministro de estado para la resolución definitiva. El consejo de Estado Francés, era en un principio un órgano de jurisdicción retenida, lo cual significaba que sus sentencias eran más bien proyectos sujetos a una posterior revisión del Ministro encargado del ramo administrativo al que se refería el asunto debatido.

Héctor Fix-Zamudio define a la jurisdicción retenida como "la que se realiza por organismos situados dentro de la esfera de la administración activa, pues si bien poseen cierto grado de independencia funcional, sus decisiones no son obligatorias, sino que requieren de la homologación, es decir, de su reconocimiento por parte de las autoridades administrativas de la mayor jerarquía."¹²

Como un ejemplo de este tipo de Jurisdicción, tenemos al Cuerpo Consultivo Agrario, ya que el mismo en los términos de la Ley de la Reforma Agraria de 1971, decidía de manera imparcial algunos de los conflictos entre campesinos y los propietarios agrícolas, así como de los campesinos entre sí, pero sus decisiones se consideraban

¹² - *Fix Zamudio, Héctor, "Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento Mexicano"*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pág. 104.

formalmente como simples dictámenes que deben ser homologados, es decir, suscritos por el Presidente de la República, en su carácter de suprema autoridad agraria en la esfera administrativa.

La jurisdicción delegada se presenta cuando el tribunal administrativo, situado dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, emite sus resoluciones de forma definitiva y obligatoria pero lo hace a nombre de la administración pública, ya que formalmente dichos organismos siguen perteneciendo a la esfera administrativa.

La jurisdicción delegada se presenta cuando el tribunal administrativo, situado dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, emite sus resoluciones de forma definitiva y obligatoria pero lo hace a nombre de la administración pública, ya que formalmente dichos organismos siguen perteneciendo a la esfera de la propia administración.

Aún cuando se ha considerado que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un tribunal de jurisdicción delegada, este concepto no puede ser aplicado en México a los tribunales administrativos ya que éstos no imparten justicia a nombre de ninguna autoridad administrativa y además, su situación es similar a los tribunales judiciales, ya que tienen una completa independencia para dictar sus fallos, tienen su base constitucional y son establecidos por ley, la cual señala su respectiva competencia. La particularidad que tienen, es que van a examinar un sector de controversias, las que nacen entre los particulares y la administración en razón de un acto administrativo realizado por ésta última.

Es decir, como lo señala Jorge Carpizo, son tribunales de jurisdicción especial, únicamente en cuanto especial es el objeto, los supuestos de su competencia.

2.5.- El Contencioso Administrativo.

El control que la administración ejerce sobre sus propios actos, con motivo de los recursos administrativos, son insuficientes para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal y dejarlo sin efecto; por esta razón, se ha visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la administración considerando que debe haber órganos diferentes de ésta e independientes de ella que dentro de formas tutelares del procedimiento, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la administración.

El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la administración, ha dado lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria importancia: la del contencioso-administrativo.

La existencia de un procedimiento contencioso-administrativo presenta al particular una posibilidad más para la defensa de sus intereses frente a los actos ilegítimos de la administración.

De acuerdo con Gabino Fraga, el Contencioso-administrativo puede ser definido desde dos diversos ángulos: el formal y el material.

"Desde el punto de vista formal, el contencioso-administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos.

*Desde el punto de vista material, existe el contencioso-administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última."*¹³

*Para Andrés Serra Rojas, "El contencioso administrativo es el juicio, recurso o reclamación, ubicado en un determinado sistema de jurisdicción relativa, que se interpone - después de agotada la vía gubernativa - en unos sistemas ante los Tribunales Judiciales y en otros ante Tribunales Administrativos Autónomos, sobre pretensiones o conflictos fundamentados en preceptos de Derecho Administrativo o facultades regladas, que se litigan entre particulares y la Administración Pública - federal o local - por las resoluciones o actos ilegales dictados por ésta, que lesionan o vulneran los derechos establecidos anteriormente en favor del reclamante, por una ley, un reglamento u otro precepto. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa."*¹⁴

¹³ - Fraga, Gabino. *Loc. cit.* págs. 443-444

¹⁴ - Serra Rojas, Andrés. *Loc. cit.* págs. 606

Nava Negrete indica que es un "proceso administrativo promovido por los administrados o la administración pública y contra actos de esta última ante órganos jurisdiccionales", teniendo como finalidad mantener intactas y sanas las relaciones jurídicas administrativas así como lograr su desarrollo.¹⁵ Es decir, en tanto una defensa de los derechos de los particulares como un control jurisdiccional de los actos administrativos.

Manuel J. Argañaraz "asienta que lo específico del contencioso administrativo es el conflicto jurídico que se origina por el acto de la autoridad administrativa que al violar el precepto legal que regla su actividad, vulnera los derechos subjetivos de algún particular o de la autoridad autárquica."¹⁶

Jorge Carpizo señala que "en forma general, se puede decir que el contencioso administrativo es el examen jurisdiccional de los actos administrativos."¹⁷ En esta corta oración están incluidos sus elementos al hablar de jurisdicción se está excluyendo la revisión vertical de los actos de la propia Administración, y se está implicando una relación angular en que se encuentra un juez independiente sin importar que pertenezca desde el aspecto formal al poder judicial o al ejecutivo. Al hablarse de acto administrativo se especifica que no es motivo del contencioso administrativo cualquier actuación de la Administración; y respecto a la finalidad del mismo no se dice nada, ya que aunque primordialmente es una defensa de los particulares frente a la

¹⁵- Nava Negrete, Alfonso. Doncho proceso Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1959, pág. 110

¹⁶- Argañaraz, Manuel J. Tratado de lo Contencioso Administrativo. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires 1935, pág. 13

¹⁷- Carpizo, Jorge. Base Constitucional de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. En revista del Tribunal contencioso administrativo del Distrito Federal, México, 1973, No. 2 pág. 29

Administración, también puede ser una defensa de órganos que no tengan la característica de particular o gobernado.

Por nuestra parte podemos señalar que el contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, ya que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses cuando estos se vean afectados por actos administrativos de carácter ilegal.

El término contencioso en su aspecto general, significa contienda, litigio, pugna de intereses; en cuanto al vocablo administrativo, alude a que esta contienda es relativa a la administración pública, es por ello que el contencioso administrativo gramaticalmente hablando equivale a la contienda o controversia frente a la administración pública o sea, entre la administración pública y los gobernantes.

En concreto, se denomina contencioso administrativo, a la acción o litigio instaurada por un individuo en contra de la Administración pública a consecuencia de un acto de la autoridad que le viola un derecho o un interés legítimo, o un interés que tiene en su calidad de gobernado. El contencioso administrativo consiste en controversias:

- a) Entre particulares y la administración pública;*
- b) que se llevan ante la propia administración y se juzgan y resuelven por ésta.*

La jurisdicción de lo contencioso administrativo es de naturaleza especial, y por tanto, no es necesario que exista un Código

para la misma ya que le son aplicables todos los aspectos orgánicos y procesales comunes a la jurisdicción, aunque claro ésta con las características propias que las diversas leyes de lo contencioso administrativo le señalan. Es decir, al contencioso administrativo hay que contemplarlo englobado dentro del estudio general de las instituciones procesales aunque no hay que olvidar que parte de su contenido es de derecho sustantivos, o sea administrativo.

La materia contencioso administrativa, está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa, al vulnerar derecho subjetivos o agravar intereses legítimos de algún particular, por haber infringido aquella de algún modo, la norma legal que regla a su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses.

De acuerdo con la clase de tribunales que conocen de lo contencioso administrativo, se pueden establecer diversos sistemas:

- 1)- Tribunales administrativos de jurisdicción retenida, que son aquellos en que la decisión se presenta a consideración del jefe o de un ministro de estado para la resolución definitiva.*
- 2) Tribunales Administrativos de jurisdicción delegada, que son aquellos que encuadrados formalmente dentro de la administración, tienen plena autonomía para dictar sus resoluciones, aunque existen algunas limitaciones para la ejecución de las mismas.*

El sistema mexicano de lo contencioso administrativo implica tribunales administrativos de plena autonomía, que no conocen de todo el campo administrativo, competencia que en parte aún es materia de la jurisdicción ordinaria.

Por otra parte, aludiendo las clases de pretensiones o los poderes de los tribunales, la doctrina habla principalmente de dos vertientes en esta materia:

- 1) Contencioso de plena jurisdicción;*
- 2) Contencioso de anulación.*

El Contencioso de plena jurisdicción, implica que el juzgador una vez que constata la existencia y violación del derecho subjetivo del administrado por un acto administrativo, procede a dictar su resolución anulando el acto impugnado y condenando a la autoridad, a quien obliga a que respete el derecho subjetivo reclamado e incluso reforma o sustituye dicho acto administrativo reclamado. O sea que pueden modificar el acto impugnado e inclusive generar nuevos derechos y obligaciones para las partes.

En el contencioso de plena jurisdicción, el juez dispone de poderes muy amplios, él puede condenar pecuniariamente a la administración y reformar total o parcialmente la decisión administrativa atacada.

En el contencioso de anulación, el juzgador después de constatar la inarmonía entre el acto administrativo y la ley, resuelve limitándose a declarar la nulidad del acto en cuestión, estando en poder de condenar a la autoridad administrativa, ésto último implica que las sentencias del juzgador podrán obligar a la realización de otra conducta administrativa que satisfaga la prestación del actor. Sin embargo, en la simple anulación, sólo se persigue el restablecimiento de la legalidad violada por los actos de la administración pública, pronunciando la anulación del acto pero sin poder reformarlo.

En México el Tribunal Fiscal de la Federación desde sus orígenes ha sido un tribunal de anulación, en tanto que el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, surgió justamente como un tribunal de plena jurisdicción, ya que en su ley el artículo 82 señala que las sentencias que declaren fundada la demanda dejara sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o sustituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.

CAPITULO 3. CARACTERISTICAS Y ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha venido a llenar una verdadera necesidad en la Ciudad de México y en la legislación del país. El control jurisdiccional que establece sobre los actos de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, representa un considerable avance en el ejercicio de las prácticas democráticas del pueblo mexicano. Se trata, en efecto, no sólo de proporcionar protección jurídica a la población frente a las autoridades metropolitanas, sino a la vez, hacer que la justicia administrativa se encuentre al alcance real del propio pueblo.

La ley que creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se encamina, fundamentalmente, a beneficiar a la clase menos favorecida, ante la dificultad que para ella ha representado siempre tener acceso directo a la justicia. Su esencial propósito ha sido hacer a un lado todo tipo de procedimientos dilatorios y complejos, que puedan llegar a desvirtuar su sentido eminentemente popular y proteccionista de las clases débiles y desamparadas.

Con el objeto de procurar una justicia administrativa ágil y eficaz, en la ley que rige al Tribunal se han evitado, en todo lo posible, las formalidades que tradicionalmente se han exigido a otros procedimientos judiciales, requiriéndose únicamente aquellas que representan garantías esenciales de nuestra Constitución, y que no pueden pasarse por alto sin violar derechos fundamentales del hombre.

3.1. Definición y Naturaleza Jurídica.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un organismo jurisdiccional Administrativo Local, autónomo, de plena jurisdicción y protector del gobernado.

Se trata de un Organismo Jurisdiccional Administrativo Local, en razón de que se ubica dentro de la estructura de la Administración pública de la Entidad, pero con la facultad de decidir, en forma imparcial, los conflictos entre los gobernados y las autoridades administrativas estatales y municipales. Desde el punto de vista formal, el Tribunal no pertenece al Poder Judicial del Estado, sino al Poder Ejecutivo Local, siendo independiente de cualquier autoridad administrativa estatal o municipal. En el terreno material, se está en presencia de un organismo jurisdiccional que tramita y resuelve controversias entre la Administración pública y los particulares.

En la exposición de motivos del dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos del Senado, se explicó que con la creación del Tribunal Contencioso Administrativo, al servicio de los habitantes del Distrito Federal, se establecía un medio ágil y eficaz para obtener pronta resolución en las controversias que puedan surgir entre sus intereses y los actos administrativos del Departamento del Distrito Federal. Se aclaró que el Tribunal habría de dirimir los conflictos entre los particulares y la autoridad distrital por los actos administrativos de ésta, con excepción de los asuntos que fueren competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, así como las surgidas de las

relaciones de trabajo y las provenientes de problemas de propiedad y de posesión.

El establecimiento de tribunales que resuelvan la controversia entre los administrados y la Administración Pública se justifica por la necesidad de establecer un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, ya que se les impide, por un lado que sean ellos los que revean el acto y por otra parte, el sometimiento ante un tribunal imparcial que se encarga de dirimir el conflicto.

3.2. Bases Constitucionales.

El establecimiento del contencioso administrativo en nuestro país tiene un importante antecedente en la ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de noviembre de 1853, conocida como Ley Lares, en la que se prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al Poder Judicial. Orientada por la justicia administrativa francesa, la Ley Lares creó un tribunal administrativo de justicia retenida, que llamo Consejo de Estado, tal como era y se denominaba en Francia, o sea se entendió como un órgano jurisdiccional cuyas sentencias eran más bien proyectos, pues estaban sujetas a la revisión posterior del Ministro encargado del ramo administrativo al que se refiera el asunto debatido. Tuvo sin embargo el Consejo de Estado Lares, algo distinto a su modelo, el tribunal laresiano determinó su competencia siguiendo el sistema de

enumerar los campos administrativos de donde surgía la materia contencioso-administrativa.

Durante la intervención Francesa hubo otro Consejo de Estado, creado por el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, empero, más efímero que el de Laredo. Convirtió desde luego con el sistema judicialista tradicional, que en este orden, refrendó la Constitución de 1857.

Imperó durante la segunda mitad del siglo XIX la justicia administrativa impartida por los tribunales del poder judicial. Coadyuvó a esta situación el juicio de amparo, que por interpretación de la Suprema Corte del artículo 14 de la constitución de 57, se convirtió en el medio de control de la legalidad en todo el país y de todas las materias jurídicas, y por ende de la administrativa, federal y local. Esto hizo menos sensible la necesidad de pensar en tribunales fuera de la órbita del poder judicial y más aún en el mismo proceso administrativo que quedaba sustituido por el amparo y lo hacía inútil como lo sostuvo Jacinto Pallares en esa época.

Posteriormente en 1917 al promulgarse la Constitución hoy vigente la situación no cambió, seguía el poder judicial monopolizando la justicia administrativa por la vía del amparo; en el texto original el artículo 104, no previó la existencia de tribunales administrativos, por lo que se le hicieron dos reformas y adiciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 30 de diciembre de 1946 y 25 de octubre de 1967, a fin de darle sustento constitucional a los tribunales administrativos que desde el año de 1936 con la implantación del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de

lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal desde 1971. venían funcionando como tribunales administrativos totalmente autónomos e independientes del Poder Judicial.

La reforma de 1946 entronizó en la Ley Fundamental la base para la creación de tribunales administrativos, lo que se hizo a través de la adición de un segundo párrafo a la fracción I del artículo 104, a saber: "En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".

La reforma de 1946 fijó dos caracteres esenciales a los tribunales administrativos. Sólo por ley federal se podrían crear, se reservaba al Congreso de la Unión dictar la ley y por consecuencia las legislaturas locales estarían impedidas para dictar leyes instituyendo tribunales administrativos. La reforma implantó exclusivamente tribunales administrativos federales.

La reforma de 1967 tuvo como fin el darle mayor claridad y precisión al contenido del artículo 104, y se consigno que las leyes federales podrán instituir tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal ó del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; como se ve la intención de que existan recursos que se interpongan ante el poder judicial, ante la

autoridad judicial competente, respecto de las resoluciones que se dicten dentro de los tribunales de lo contencioso administrativo.

Por decreto de 29 de julio de 1987 se modificaron los artículos 73 (agregándosele la fracción XXIX-H) y 104 (al que se le agregó la fracción 1-B), de la Constitución. El artículo 73 se modificó para establecer que el Congreso de la Unión tiene la facultad de crear tribunales administrativos (en la esfera de la federación y del Distrito Federal). Y el 104 se modificó para disponer que los fallos de dichos tribunales son recurribles ante Tribunales Colegiados de Circuito.

A nivel local la base constitucional fue establecida con la reforma al artículo 116 de la Constitución Federal, en cuya fracción IV se dispuso que: "Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

En el caso del Distrito Federal de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 122 fracción IV, inciso e), es facultad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, "expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo contencioso Administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el poder Administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública del Distrito Federal y los Particulares."

3.3. Principales Características.

Como hemos visto las reformas de 1946 y 1967 al artículo 104 de la Constitución, autorizó a las leyes federales para instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dirimir controversias sobre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal; preceptos que dieron camino para que por ley del 26 de febrero de 1971 se creara el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Del análisis de los antecedentes legislativos y del texto de la ley del propio tribunal, denominado "Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", se deduce que tiene como rasgos preponderantes o características esenciales las que se mencionan a continuación.

3.3.1. Autonomía.

Ligada estrechamente a su condición del tribunal administrativo, se encuentra la autonomía de que debe gozar. Por que formando parte de la estructura del poder Ejecutivo no ha sido fácil que se borre la falsa idea de que es una institución en que se reúnen las calidades de juez y parte, que no es obolamente garantía de justicia imparcial; y porque parece inconcebible que la Administración Pública que goza de gran poderío en nuestro medio político pueda respetar la independencia de los fallos de dicho tribunal.

La parte conducente de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de fecha 22 de diciembre de 1986, abunda en erudición sobre la independencia judicial, al enfatizar lo siguiente:

"Los Tribunales de justicia deben ser independientes para fortalecer en la realidad social el principio de división de poderes y porque la independencia judicial constituye la primera garantía de la jurisdicción, establecida no precisamente en interés del órgano jurisdiccional, cuanto de los justiciables, pues sólo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre, dependiendo sólo de la ley.

La independencia judicial requiere que los jueces al actuar no ban de tener otra norma rectora que la ley. La sumisión del juez a la ley, le hace independiente de la voluntad subjetiva de los hombres que gobiernan, e incluso de su propia voluntad, cuando ésta propende a la arbitrariedad.

A la independencia objetiva se une el conocimiento de lo que se hace y la fe en lo que se hace, pues siempre hemos considerado que una verdadera y auténtica independencia judicial, se nutre en una real toma de conciencia del papel que el juez desempeña en la aplicación del Derecho. Estas calidades son el espíritu de la autoridad moral del juez, la autoridad formal le es conferida por la ley.

El juez es símbolo de la justicia y guardián del Derecho. Por ello los órganos judiciales deben integrarse con procedimientos de selección que permitan unir al conocimiento del derecho, la vocación, la experiencia y la honorabilidad de quienes los integran. Un buen juez no se improvisa, requiere del transcurso de años de estudio y

práctica en los tribunales, para lograr las aptitudes que permiten la justa aplicación de la ley.

Selección, formación, eficiencia y preparación adecuadas son, entre otros, los elementos indispensables para el correcto desempeño de la función jurisdiccional independiente.

En cuanto a la estabilidad en el cargo, ésta proporciona a los servidores de la administración de justicia la seguridad de que, mientras su conducta sea apegada a derecho y obre con justicia, gozará de permanencia en el puesto. Sin jueces estables en el desempeño de su cargo, la independencia en el ejercicio de la función se ve considerablemente disminuida.

Finalmente, al juez debe garantizarse una posición social digna, proporcionándole bienestar económico que permita su total entrega a su ministerio, sin preocupaciones de otra índole. Los órganos de los poderes judiciales deben contar con el apoyo financiero que guarda adecuada relación con la importancia del servicio público que prestan, pues de otra suerte se le inhabilita para contribuir al mejoramiento de la administración de justicia.

Fuera del texto formal de la ley y de las consideraciones teóricas, la autonomía de los tribunales administrativos como la de cualquiera otro tribunal, es algo que deberá conquistar el hombre, investido de la función de juzgar, las instituciones por sí no la garantizan: ningún medio que se invente será garantía suficiente de esa autonomía económica, ni siquiera dotando al Tribunal de plena autonomía económica. La administración pública nunca amenazará ni

violará la autonomía del tribunal administrativo, son los hombres los que se responsabilizan, no las instituciones.

3.3.2 Plena Jurisdicción.

Una de las innovaciones fundamentales establecidas en la nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre de 1995), recae precisamente en su artículo 1º donde se establece que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se encuentra dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas.

Para que se pueda hablar de plena jurisdicción es menester que concurran en el órgano juzgador las potestades de decisión y de imperio o ejecución para poder satisfacer en su totalidad las pretensiones de aquél al que le asiste el derecho, pues de lo contrario los fallos dictados no pasarán de ser meras "recomendaciones" o "buenos deseos", en detrimento del sistema de administración de justicia y del Estado de Derecho.

La tutela jurisdiccional comporta plenas potestades del juez para la total y completa satisfacción de las pretensiones conforme al ordenamiento jurídico que ante él se formule: comporta la plena jurisdicción del juez para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, a fin de que el ordenamiento jurídico se realice, ponga fin a la situación

litigiosa que dió lugar a su intervención y se restablezca el orden jurídico.

Es decir, al otorgarle facultades de plena jurisdicción al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal significa que no sólo declarará la nulidad de los actos administrativos violatorios de los derechos de los gobernados, como se hacía anteriormente en la revisión de los actos de la Administración Pública del Distrito Federal, sino que ahora constituirá una revisión que implique el restituir al particular en el goce de sus derechos públicos subjetivos.

La existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo de pleno derecho fortalece el marco jurídico que regula la actividad del gobierno de la Ciudad de México, colaborando al fin de buscar el bien común, por medio del establecimiento de un órgano imparcial e independiente que este expedito para administrar justicia.

3.3.3. Juicio y no recurso.

Procesalmente son dos conceptos distintos, el segundo siempre supone al primero. En el recurso, el juez limita su intervención a la materia conocida por el juez del juicio, su función es estrictamente revisionista, aunque desde luego ambos jueces llevan a cabo funciones jurisdiccionales. No importa que el juez que conozca del recurso sea superior jerárquico del juez o que no sea este mismo, lo transcendental

es la naturaleza del poder que ejercite o mejor aún, de su extensión respecto al negocio recurrido.

La ley llama juicio y no recurso, a la instancia al tribunal. El recurso supone, en efecto, continuidad dentro de un mismo procedimiento. Con la instancia al Tribunal, por el contrario, se pasará de la actuación oficiosa de la Administración, a la fase contenciosa.

En materia administrativa, los recursos se promueven en el ámbito de la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo cuya revocación se pretende.

En el Juicio Contencioso Administrativo, la autoridad administrativa que emitió el acto administrativo, desempeña ahora el papel de parte demandada; y el conflicto a resolver no es ya el que fue sometido a consideración de dicha parte, sino el de si la conducta de ésta configura o no una contravención a la ley.

En el caso del recurso el superior se substituye al inferior, lo que significa que actúa como éste debió de haber actuado y no lo hizo; en tanto que en el juicio contencioso administrativo no hay tal substitución y el órgano de control que advierte y declara la nulidad de la conducta asumida por la autoridad administrativa por considerarla ilegal manda que ésta entienda tal conducta.

De todo lo anterior, podemos afirmar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo lleva a tramite un autentico proceso y no un recurso, no es una segunda instancia para revisar resoluciones de cuerpos administrativos dictados a virtud de un recurso administrativo

promovido ante él. La acción intentada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo da inicio a un juicio ante el cual, la ley provee un procedimiento a seguir hasta su total resolución.

3.3.4. Tribunal Colegiado.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal funciona a través de una Sala Superior y tres Salas Ordinarias.

La Sala Superior como órgano supremo del Tribunal se compone de cinco Magistrados, aunque basta la presencia de tres para sesionar.

Las sesiones de la Sala Superior serán públicas, con excepción de los casos en que el orden, la moral o el interés público exijan que sean secretas. Las resoluciones se adoptarán por los votos en el mismo sentido de tres Magistrados por lo menos, quienes podrán abstenerse de votar sólo cuando tengan algún impedimento legal.

Las Salas Ordinarias son tres y están integradas cada una por tres Magistrados, uno de los cuales será electo presidente anualmente y podrá ser reelecto en sólo una ocasión consecutiva.

Dentro de los avances que presenta la nueva Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, promulgada el 14 de noviembre de 1995, se encuentra la posibilidad de ampliar el número de Salas auxiliares que se requiera, quitando la prohibición anterior que decía que solamente podrían establecerse hasta dos salas

Auxiliares más: hoy podrá haber el número de Salas necesarias a juicio de la Sala Superior, con el propósito de que pueda cumplirse cabalmente la administración de justicia administrativa.

Las resoluciones de las Salas Ordinarias como Auxiliares se pronunciarán por unanimidad o por mayoría de votos de la Sala.

3.4. Competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ejerce una jurisdicción contencioso administrativa, que quiere decir que el poder jurisdiccional actúa sobre controversias jurídicas de carácter administrativo. Para delimitar ésta su jurisdicción por razón de materia, adopta la ley del tribunal el sistema de fórmula general evitando el casuismo de enumerar limitativamente o de ejemplificar las atribuciones, que deslindan las competencias de otros tribunales.

Como en el momento de aparecer el tribunal, parte de esa jurisdicción se venía ejerciendo por el Tribunal Fiscal de la Federación, la fórmula restringió su campo a través de la excepción puesta en el texto mismo del artículo 1º, a saber: "...tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se suscitan entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con excepción de los asuntos que forman parte de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación."

Ahora bien, indiscutiblemente a través de las Salas Ordinarias se desenvuelven propiamente la jurisdicción del Tribunal, señalando el artículo 23 de la ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal enunciativamente la competencia del Tribunal; artículo que transcrito a la letra dice: "ARTÍCULO 23.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

- I.- De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;*
- II.- De los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades;*
- III.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;*
- IV.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto la requiera;*
- V.- De los juicios en contra de resoluciones negativas fictas en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por él o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;*

- VI.- *De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstos lo determinen;*
- VII.- *De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;*
- VIII.- *De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;*
- IX.- *Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma sala;*
- X.- *De los juicios que promueven las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;*
- XI.- *De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos.*
- El Particular podrá optar por está vía o acudir ante la instancia Judicial competente; y*
- XII.- *De los demás que expresamente señalen ésta u otras leyes "*

Como es de apreciarse la competencia comprende los juicios que se promueven contra las resoluciones, actos administrativos u omisiones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, cuando el agraviado alegue como causa de ilegalidad (conforme al artículo 77 bis): a) incompetencia de la autoridad; b).incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento; c) violación de la ley o no haberse aplicado la debida, d) arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

tratándose de actos discrecionales; y e) la falta de contestación a una petición del particular dentro del término de treinta días, a menos que las leyes o reglamentos fijen otro plazo, o la naturaleza del asunto requiera términos diversos. Además las Salas deben atender las quejas que se presenten por incumplimiento a las sentencias que dicten, y conocer de los recursos de reclamación en los casos en que procedan.

3.5.- Organización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El artículo 3º. Del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal señala que el Tribunal se integra con los siguientes órganos, unidades administrativas y servidores públicos:

- a).- Sala superior;*
- b).- Presidencia;*
- c).- Salas Ordinarias;*
- d).- Salas Auxiliares;*
- e).- Secretaria General de Acuerdos;*
- f).- Secretaria General de Compilación y Difusión;*
- g).- Secretaria General de Asesoría y Defensoría Jurídica;*
- h).- Secretarios de Acuerdos de la Sala Superior, Salas Ordinarias y Salas Auxiliares;*
- i).- Actuarios de la Sala Superior, Salas Ordinarias y Salas Auxiliares;*

j).- *Dirección Administrativa, y*

k).- *Los demás servidores públicos que las necesidades del servicio requieran y determinen su presupuesto.*

La sala superior es el Organó Supremo del Tribunal, se compone de cinco Magistrados, que designará el Jefe del Distrito Federal con la aprobación de la Asamblea de Representantes.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser promovidos de las Salas Auxiliares a las Salas Ordinarias y de éstas a la Sala Superior, y al término de su nombramiento podrán ser ratificados o promovidos.

El tribunal tendrá un Presidente que será a su vez Presidente de la Sala Superior, electo por los Magistrados de dicha Sala. El Presidente durará dos años en su cargo y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato.

El tribunal cuenta con tres Salas Ordinarias de tres Magistrados cada una. Cuando las necesidades del servicio lo requieran, a juicio de la Sala Superior, se formarán Salas Auxiliares integradas por tres Magistrados cada una. La Sala Superior determinará la sede de las Salas Ordinarias y de las auxiliares.

En cada Sala existen dos Actuarios, un secretario de acuerdos por cada magistrado y dos secretarias mecanógrafas.

Hay tres Secretarías Generales como lo previene la Ley, a saber: la de Acuerdos; la de Compilación y Difusión; y la de Asesoría y Defensoría Jurídica.

El Secretario General de Acuerdos será también Secretario de Acuerdos de la Sala Superior; dicho secretario es esencialmente un auxiliar del Presidente del Tribunal y de su Sala superior en el cumplimiento de sus facultades y atribuciones.

La Secretaría General de Compilación y Difusión se integrará con las siguientes áreas: Compilación y Difusión. Que tienen como funciones básicas el compilar y difundir la jurisprudencia del Tribunal, y los precedentes importantes que determine la Sala Superior; compilar la jurisprudencia y los precedentes de los Tribunales del Poder Judicial Federal y de otros órganos jurisdiccionales nacionales cuyas competencia sean afines a las del Tribunal; y coordinar las funciones de la Biblioteca y del Archivo General del Tribunal.

La Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica, la cual estará a cargo de un Secretario General; se integrará con los grupos formados por abogados, y pasantes de Derecho que sean necesarios, que deberán orientar e informar oportunamente a los solicitantes de sus servicios del trámite que corresponda.

Prácticamente el servicio ha consistido en orientar a las personas sobre el camino procesal que deben seguir para la defensa de sus derechos. Esto ha sido preciso hacerlo no sólo como beneficio social a favor de que no posee conocimientos jurídicos inclusive para profesionales del derecho que frecuentemente equivoacan la vía procesal

y llevan al Tribunal asuntos de la competencia de otros órganos públicos.

Bien conocida es la función que realiza toda defensoría de oficio y la que actúa en el Tribunal no escapa a tal conocimiento común. Defiende los intereses legales de quienes por razones económicas no están en condición de utilizar los servicios de abogados.

Por cuanto hace a los Secretarios de Acuerdos de la Sala Superior, de las Salas Ordinarias y de las Salas Auxiliares, tienen como función esencial y básica al igual que los secretarios del Poder Judicial la de autorizar, y dar fé de todos los acuerdos, actos, resoluciones, exhortos, actas que se expidan, diligencias que practiquen, asistan, o dicte el Magistrado de la ponencia de su adscripción. Es decir, es un auxiliar de la justicia que tiene como función principal la de dar fé de los actos realizados en el proceso. Sin embargo los Secretarios de Acuerdos de la Sala Superior también tienen una función esencial que los otros tipos de secretarios no cuentan, que es el de formular anteproyectos de resolución a los recursos de apelación, cumplimentación de ejecutorias del Poder Judicial Federal, resolución de contradicciones de sentencia, recursos de reclamación, queja, y demás funciones que la Ley del Tribunal, el Reglamento y el Magistrado de la ponencia de su adscripción les indiquen.

Los Actuarios Judiciales como función esencial es la de practicar las notificaciones personales, las inspecciones oculares, y las demás diligencias decretadas por el Magistrado de la ponencia de su

adscripción. Los Actuarios tienen fé pública respecto a las diligencias que practiquen, debiendo conducirse siempre con estricto apego a la verdad, bajo pena de incurrir en las responsabilidades que prevengan las leyes aplicables.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuenta con un procedimiento sencillo, carente de formalismos complicados, las suspensión de los actos que se demandan y la suplencia de las deficiencias de la demanda, una vez presentada la misma, se remite por turnos a cada una de las Tres Salas Ordinarias, las cuales en forma ágil y expedita tramitaran el juicio hasta dictar sentencia, la cual se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de la Sala.

3.6. Comentarios a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura, el 14 de noviembre de 1995, en la discusión del proyecto de ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se narró que fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Hacienda dos iniciativas: una por el Partido del Trabajo y una presentada por representantes de diversos grupos políticos que recogían las inquietudes de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; iniciativas que contenían una gran cantidad de modificaciones, muchas de ellas de fondo y otras de

precisión de términos, por lo que las comisiones consideraron necesario, debido a más de 90 reformas que existían en los proyectos, proponer a la Asamblea una nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para una mejor comprensión, un mejor análisis y para una mejor aplicación de esta disposición.

En la nueva ley se preservó el espíritu de justicia que sirvió de base al legislador cuando en el año de 1971 creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como una figura nueva dentro del derecho mexicano, institución de la que cabe destacar, desde su creación y hasta nuestros días, ha servido a los habitantes del Distrito Federal para dirimir sus controversias respecto de la legalidad o no de los actos administrativos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Esta iniciativa contiene disposiciones que transforman esencialmente la naturaleza de este Tribunal, como es el dotarlo de plena jurisdicción. Otro de los avances importantes, es la posibilidad de ampliar el número de Salas Auxiliares que se requiriera, quitando la prohibición anterior que decía que solamente podrían establecerse hasta dos salas auxiliares más; hoy podrá haber el número de Salas necesarias, con el propósito de que pueda cumplirse cabalmente esta administración de justicia administrativa.

Se hacen precisiones en términos, porque ahora los nombramientos de Magistrados del Tribunal serán hechos por el jefe del Departamento del Distrito Federal y no el Presidente de la República a proposición de éste.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Por otro lado, se estableció una limitación a la reelección del Presidente del Tribunal; estableciendo que solo duraría dos años en el ejercicio de su cargo y que podría ser reelecto, pero no en el periodo siguiente; esto es con el propósito de no crear cotos de poder en el Tribunal, de darle mayor dinamismo al Tribunal y sobre todo el de incentivar la carrera judicial, por lo que cualquier magistrado de la Sala Superior tendrá la posibilidad de acceder a la Presidencia del Tribunal.

Aún cuando en las dos iniciativas se contenía la propuesta de que los magistrados de la Sala Superior ganaran más que los Magistrados de las Salas Ordinarias, se considero que no era prudente, porque sería crear distinciones entre los propios Magistrados, y hacer Magistrados de primera y magistrados de segunda, por ese motivo se considero que era necesario homologar a los Magistrados en el sueldo, con el propósito de no crear estas diferencias que podrían ser perjudiciales.

Otro aspecto es el relativo a que las licencias con goce de sueldo de los Magistrados del Tribunal, no podrán exceder de 15 días, quitando una práctica que se realizaba en este Tribunal que era de otorgar hasta 30 días con goce de sueldo, considerando que las condiciones de reclamo de justicia de los habitantes de la ciudad, no había razón de ser para dar licencias tan amplias y decidieron a lo que tienen todos los servicios públicos que pudiera ser una licencia por 15 días.

Por otro lado, una parte importante es el relativo a la positiva y la negativa ficta, es una innovación también que contempla la

iniciativa, en el que podrá resolver el Tribunal de lo Contencioso Administrativo sobre la positiva y la negativa ficta, cuando las disposiciones legales lo establezcan.

Otro aspecto importante es de la suspensión, de tal suerte que el Presidente de la Sala podrá acordar la suspensión de los actos reclamados con efectos restitutorios en cualquier momento del juicio y basta antes de que se dicte la sentencia.

Las dos iniciativas contenían la suplencia de la queja en materia administrativa, llendo más allá los miembros de las comisiones propusieron no solamente hubiera suplencia de la queja en materia administrativa, sino que hubiera también suplencia de la queja en materia fiscal, cuando de la propia narración de los hechos se derivara que existió una violación.

Resultando aprobado el dictamen de las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Hacienda, con proyecto de Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en lo general y en lo particular con 54 votos a favor, cero votos en contra y una abstención, la Ley fue publicada en el diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995.

CAPITULO 4. LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Después del establecimiento del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mediante ley publicada en marzo de 1971, con el objeto de conocer de las controversias entre los gobernados y la Administración Pública de la Ciudad de México. Se crearon en la década de 1976-1986 los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de Sinaloa en abril de 1976, sonora en enero de 1977, Hidalgo en diciembre de 1981, Jalisco en diciembre de 1983, Guanajuato en septiembre de 1985, Querétaro en diciembre de 1985 y Estado de México en diciembre de 1986.

Tocante al desarrollo de la Justicia Administrativa local, en marzo de 1987, entró en vigor el decreto que reforma el artículo 116 de la Constitución Federal, en cuya fracción IV precisa la facultad de los Estados dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tenga a su cargo dirimir las controversias que susciten entre la Administración Pública Estatal y los Particulares.

Con base en tal precepto Constitucional, en el periodo 1987-1993 se han establecido los Tribunales de lo contencioso Administrativo de Guerrero en julio de 1987, Yucatán en octubre de 1987, Baja California en enero de 1989, Veracruz en febrero de 1989, Nuevo León en julio de 1991 y San Luis Potosí en abril de 1993.

En suma, solamente en quince entidades federativas existen tribunales de lo Contencioso Administrativo. Aún no se crean esta institución en diecisiete Estados de la República.

En el Estado de Tamaulipas subsiste un Tribunal Fiscal. En los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Chiapas y Nayarit, las controversias administrativas se deciden por tribunales pertenecientes al Poder Judicial Local. Por su parte en los Estados de Coahuila, Colima, Durango, Michoacán, Puebla, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas, después de intentar el recurso administrativo ante las autoridades del ramo, los gobernados están en posibilidad de plantear el juicio de amparo ante los Tribunales del Poder Judicial Federal.

4.1. Realidades y Perspectivas del Tribunal Contencioso Administrativo en el Estado de Tabasco.

La creación del Tribunal Contencioso Administrativo en el Estado de Tabasco se ha vuelto a través de los años una exigencia social que no se puede postergar más; a veintiséis años de creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se pueden constatar sus logros y su eficacia para garantizar de forma imparcial la impartición de la justicia administrativa.

El ideal de una administración de justicia pronta y expedita ha sido una de las metas planteadas por el artículo 17 Constitucional al

establecer con claridad el derecho que tiene toda persona a que la administren justicia los tribunales, con las modalidades de que sea pronta, completa e imparcial. Esta tarea que desde antiguo y sin discusión se ha asignado al Estado parece sencilla de ejecutar y no lo es. El cometido Estatal se complicó debido: entre otras razones, a las complejidades de la vida moderna. Por esta razón al lado de los tribunales que se ocupan de decir el derecho de manera ordinaria, existe la jurisdicción especializada que se ejerce a través de una pluralidad de órganos que no suelen estar formalmente ubicados en el ámbito del poder judicial, sino que pertenecen a la propia Administración Pública a la que se ocupan de juzgar.

En México se ha consolidado la jurisdicción Administrativa, que en su actuar muestra una definitiva autonomía frente a la propia Administración y, por lo tanto, cumple la función clásica de todo órgano jurisdiccional. Al ser el resultado de la evolución cívica de la sociedad humana y de la racionalización de sus instituciones jurídica, la función jurisdiccional se ha erigido en uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho, el cual ya no puede ser concebido sin la existencia de órganos jurisdiccionales instituidos para conocer y dirimir las controversias de trascendencia jurídica que se presenten en el seno de una comunidad.

En el Estado de Tabasco las controversias suscitadas entre los administrados y la Administración Pública se suscitan por medio de los llamados Recursos Administrativos, que en realidad no constituyen una verdadera garantía de imparcialidad ya que es el mismo órgano emisor del acto que causa un agravio al particular quien reeve la legalidad del mismo; no habiendo otro órgano para la defensa

del particular que ve afectados sus intereses por actos u omisiones de las autoridades del Estado que ocurrir ante la propia autoridad a fin de que se revise o reconsidere su actuación o abstención, sin que el particular pueda interponer optativamente (como sucede en el Distrito Federal), juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, o agotar previamente los recursos administrativos correspondientes.

Careciendo de un órgano destinado a controlar los excesos, errores e injusticias que pudieren cometer las autoridades de la entidad, todos aquellos individuos que se consideren afectados en sus intereses o derechos, por actos que impliquen incompetencia de la autoridad del procedimiento; violación o aplicación indebida de la ley; arbitrariedad, desproporción, desigualdad o injusticia manifiesta tratándose de actos discrecionales, o bien contra la falta de contestación de una petición; se hace obvia la necesidad urgente de instalar un nuevo órgano de carácter jurisdiccional con ideas diferentes, hombres con visión distinta, capaces, con la experiencia y el valor necesarios para que, mediante un procedimiento jurisdiccional administrativo, se controlen los arrebatos de la Administración Pública o por lo menos se encaucen por la vía legal pertinente, se cumpla con los preceptos legales que nos rigen y se haga realidad el Estado de Derecho.

No es difícil así, augurar la pronta creación de un Tribunal de este tipo en el Estado Libre y Soberano de Tabasco; y otros más en los diferentes Estados de la República. Siendo beneficioso para los particulares y las mismas autoridades administrativas, pues se tendría un control efectivo de la legalidad de toda clase de actos realizados por las diversas dependencias del Gobierno Estatal, que hasta la

fecha no existe y, como se ha mencionado, es urgente y necesaria su creación.

Con el objeto de procurar una justicia administrativa ágil y eficaz, la ley que de creación a este Tribunal, deberá evitar en todo lo posible las formalidades que tradicionalmente se han exigido en otros procedimientos judiciales, requiriéndose únicamente aquellas que representen garantías esenciales del procedimiento.

El futuro Tribunal será administrativo de plena jurisdicción y estará facultado para: anular la resolución reclamada y en su lugar emitir otra o precisar los términos en que deberá formularse la que la sustituya; cuantificar, en su caso, la sanción combatida, condenar al cumplimiento de determinadas obligaciones, y obligar a las autoridades administrativas para que ejecuten sus decisiones. Además, tendrá las otras notas diferenciales que caracterizan a los tribunales de este tipo.

El tribunal de lo contenciosos Administrativo en el Estado pudiera seguir los siguientes lineamientos: ser un órgano colegiado, constituirse por lo menos con siete magistrados, uno de los cuales será presidente que no formará Sala; actuará en pleno y en Salas; tendrá dos Salas Ordinarias, las cuales se integrarán con tres magistrados cada una, y contará con los secretarios, actuarios y demás personal que especifique el presupuesto correspondiente.

Si se considera que en el Estado de Tabasco, excepto el Juicio de Amparo, básicamente no existen medios de defensa para impugnar los actos ilegales de la Administración Pública Estatal no Fiscal, que la Constitución local autoriza que las leyes del Estado instituyan

tribunales de lo Contencioso Administrativo que diriman las controversias entre la Administración Pública Estatal y Municipal y los particulares, y que un tribunal de esta clase, por ser autónomo, independiente de cualquier autoridad administrativa, de ninguna manera contravendría la libertad municipal, es procedente que el supuesto órgano jurisdiccional conozca tanto la mayoría de los conflictos de carácter administrativo que se presenten entre las autoridades del Estado y los gobiernos, como los que se susciten entre la Administración Pública municipal y los particulares.

Los beneficios jurisdiccionales que se lograrían con la creación del tribunal Contencioso Administrativo en el Estado serían los siguientes:

- a) Especialización de los jueces; porque pedir a un juez que además de sus conocimientos civiles y penales, domine la materia administrativa, va contra la eficacia de los propios jueces.*
- b) Delimitar las características técnicas y políticas que debe reunir la Administración, las cuales requieren un estudio y conocimiento especial que no se satisface únicamente con los elementos de derecho.*
- c) En el Contencioso Administrativo se impugna un acto emitido por la administración Estatal, que es parte en el litigio, y no se puede ignorar que como tal goza de privilegios en su carácter de representante del interés público; por lo que, al ser un órgano autónomo a la Administración quien resuelva la controversia se garantiza la imparcialidad de las determinaciones emitidas.*
- d) Porque es de interés público que exista esta instancia, el procedimiento debe ser más rápido, menos formal, más flexible, con mayor libertad de apreciación para los jueces de los hechos, y*

las pruebas presentadas por las partes y por el propio órgano jurisdiccional.

En última instancia, para nosotros resulta indudable que la necesidad de asegurar la convivencia pacífica entre los seres humanos, constituye un argumento suficiente para justificar la existencia de la función jurisdiccional administrativa, encomendada a los órganos del Estado.

4.2. Breve referencia a los tribunales de lo contencioso Administrativo que se encuentran funcionando en las diversas entidades federativas de la República Mexicana.

Para tener una idea general de la forma en que funcionan dichos Tribunales, haré alusión, en forma elemental, a las principales atribuciones de los mencionados órganos de justicia administrativa local.

Tribunal fiscal del Estado de Sinaloa.

Este Tribunal se estableció por la Ley Administrativa de la Justicia Fiscal de la propia entidad, publicada en el periódico oficial "El Estado de Sinaloa" de 30 de abril de 1976, para entrar en vigor el día tres de mayo del mismo año.

Es un organismo jurisdiccional administrativo, dotado de plena autonomía e integrado por un solo Magistrado propietario y por los

supernumerarios que determine el Ejecutivo del Estado, y debe contar con un Secretario de Acuerdos, los secretaríos de estudio y cuenta indispensables, los actuarios necesarios y los empleados que contemple el Presupuesto de Egresos del Estado.

Los magistrados son nombrados cada seis años por el ejecutivo estatal, con ratificación del Congreso, quienes están en posibilidad de ser designados nuevamente, y no podrán ser removidos sino en los casos y de acuerdo al procedimiento aplicable para los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia Local.

Este Tribunal tiene competencia para conocer de controversias relativas, actos, resoluciones o hechos de carácter administrativo, fiscal y de responsabilidad oficial, de acuerdo con los artículos 16, 17 y 27 de la Ley de la administración de Justicia Fiscal de el Estado de Sinaloa, a saber:

- a) Conocer de los juicios que se inicien en contra de los actos o resoluciones dictados por las autoridades fiscales señaladas por la ley General de Hacienda del Estado y la Ley de Hacienda Municipal o por sus organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.*
- b) Conocer de los juicios que se inicien en contra de los actos o resoluciones que niegan la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado o alguno de los Municipios.*
- c) Conocer de los actos o resoluciones que causan algún agravio en materia fiscal estatal o municipal, distinto de los anteriores, así como los actos realizados fuera del procedimiento fiscal en ejecución.*

- d) Conocer de los juicios que se inicien en contra de los actos o resoluciones que impongan sanciones por infracciones a los ordenamientos administrativos estatales o municipales.
- e) Conocer de los juicios que se inicien en contra de los actos o resoluciones que dicten las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado y de los Ayuntamientos, que constituyan las responsabilidades administrativas en materia fiscal, en que incurran los servidores públicos del Estado o los municipios.
- f) Conocer de los juicios que se inicien en contra de los actos o resoluciones relativos a las pensiones que sean con cargo al erario estatal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado.
- g) Conocer de los juicios relativos a las responsabilidades administrativas en contra de los servidores públicos de la administración pública estatal y municipal, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servicios Públicos de la entidad.
- h) Conocer de los juicios que se inicien en contra de los actos o resoluciones concernientes a la responsabilidad civil objetiva reclamada al Estado o a los Municipios.
- i) Conocer de los juicios que se inicien en contra de los actos o resoluciones relativos a las indemnizaciones que deban cubrirse a particulares, motivadas por la expropiación de bienes por causa de utilidad pública y que den motivo o controversia.
- j) Conocer de las resoluciones negativas fictas en materia fiscal y administrativa, que se configuren por el silencio de las autoridades estatales o municipales, para dar respuesta a las instancias de los particulares en el término que la ley señale, o a la falta de plazo, en cien días naturales.

k) Conocer de los juicios que promuevan las autoridades estatales o municipales, para que sean nulificadas las resoluciones fiscales o administrativas favorables a los gobernados, siempre que dichas resoluciones sean de las previstas en los puntos anteriores.

Además el Tribunal tiene la posibilidad de implementar algunas actuaciones tendientes a nulificar el acto impugnado, a ejecutar la sentencia y formar su jurisprudencia.

Carece de potestad para proporcionar asesoría jurídica gratuita, suspender el acto controvertido, suplir la deficiencia de la queja y resolver el recurso de revisión.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora.

Este tribunal se estableció por medio de su Ley Orgánica, publicada en el boletín oficial del Estado el 26 de enero de 1977, la cual entró en vigor el 1º de febrero del mismo año.

Este se compone de un magistrado propietario y un suplente que son nombrados cada seis años, pudiendo ser reelectos; así mismo tiene el número de secretarios, actuarios y personal auxiliar que determine el Presupuesto de Egresos.

Los Magistrados son designados por el Gobernador del Estado, en la forma y términos que señala la Constitución Local, debiendo rendir su protesta ante el congreso, no podrán ser removidados

o suspendidos durante el ejercicio de su encargo sino por las causas y requisitos señalados por la Constitución Estatal, así como tampoco podrán ser reducidos sus emolumentos durante el término de su función.

En cuanto a su esfera competencial, conoce de juicios fiscales, juicios administrativos y algunos juicios burocráticos, entre otras facultades conoce:

- a) De los juicios en contra de resoluciones definitivas que dicten las autoridades fiscales estatales o municipales, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.*
- b) De los juicios en contra de las resoluciones definitivas por las que se niegue la devolución de los ingresos regulados por el Código Fiscal del Estado y Ley de Hacienda Municipal, indebidamente percibidos por el Estado o municipios.*
- c) De juicios en contra de las resoluciones definitivas por las que se impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales.*
- d) De juicios promovidos por autoridades municipales o estatales para nulificar las resoluciones que sean favorables al particular siempre que sean de las previstas en incisos anteriores.*
- e) De los juicios por negativa ficta, señalando a falta de término establecido por la Ley, el de 90 días naturales.*
- f) De los juicios en los que se controvierta el monto de las indemnizaciones por expropiación.*
- g) Conocía transitoriamente mientras se instale el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, de los conflictos individuales y colectivos entre las entidades públicas y sus trabajadores.*

Este tribunal tampoco tiene competencia para dar asesoría gratuita, suspender el acto reclamado, suplir la deficiencia de la queja, ejecutar la sentencia y establecer jurisprudencia.

En materia fiscal de acuerdo al Código fiscal del Estado, se puede otorgar la suspensión del acto por el Tribunal, siempre y cuando se garantice el interés fiscal.

Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo.

Fué instituido por la Ley orgánica del mismo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 31 de diciembre de 1981 para entrar en vigor el 1º de enero de 1982.

Es un Tribunal administrativo autónomo, preponderantemente de anulación, que se encuentra integrado por tres magistrados, uno de los cuales funge como Presidente, otro como titular de la Sala Fiscal y el tercero es responsable de la sala administrativa.

Tiene además un secretario general de acuerdos, un secretario para cada Magistrado, un actuario, y los empleados que determine el Presupuesto.

Los magistrados son nombrados por el Gobernador del Estado con la aprobación del Congreso Local, tiene el carácter de inamovibles y no se puede reducir sus emolumentos durante el término de su encargo.

En lo relativo a su competencia, conoce:

- a) De los juicios en los que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.*
- b) Juicios sobre resoluciones que nieguen la devolución de ingresos indebidamente percibidos.*
- c) Juicios en contra de la negativa ficta de las autoridades señalando como término 90 días hábiles.*
- d) Juicios que promuevan las autoridades para nulificar resoluciones favorables al particular que causen lesión a la Hacienda Estatal o Municipal.*
- e) Juicios contra resoluciones que nieguen o reduzcan pensiones.*

Este tribunal si está facultado para dictar la suspensión del acto reclamado, la suplicia de la queja, tramitación del recurso de revisión y fijación de jurisprudencia.

Tribunal de lo contencioso administrativo del Estado de Jalisco.

Fué creado por su ley orgánica publicada en el periódico oficial "El Estado de Jalisco" de 24 de diciembre de 1983, para entrar en vigor el 1º de enero de 1984.

Se conforma como un Tribunal Administrativo, autónomo, preponderantemente de anulación, integrado por tres Magistrados, los cuales integran una Sala colegiada y un pleno.

Como personal de apoyo, cuenta con un Secretario General de Acuerdos, los Secretarios, Actuarios, Auxiliares y servidores administrativos que determine el Presupuesto de Egresos del Estado.

Los Magistrados son designados por el Gobernador, con la ratificación de la Legislatura local, duran en sus funciones seis años y están investidos de fuero, aunque aún no son beneficiarios de la inamovilidad.

Según los artículos 1º, 19 y 22 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco, así como el 89 del Código Fiscal del Estado, y el 35 de la Ley de Hacienda Municipal, la competencia administrativa y fiscal del Tribunal, es la siguiente:

- a) Conocer de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones administrativas emanadas de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Estatal, de los Municipios y de los organismos Descentralizados que causen agravio a los particulares.*
- b) Conocer de los juicios en contra de las resoluciones que determinen la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquiera otra que cause agravio en materia fiscal.*

- c) De los juicios que promuevan las autoridades estatales o Municipales para que sean nulificadas las resoluciones administrativas o fiscales favorables a los particulares.
- d) Conocer de los juicios en contra del procedimiento administrativo de ejecución, cuando el afectado afirme: que es poseedor a título de propietario de los bienes embargados en el procedimiento económico coactivo seguido a otras personas, o acreedor preferente a fisco, o que el procedimiento coactivo no se ajuste a la ley, caso en que únicamente podrá hacerse valer la oposición en contra de la resolución que apruebe el remate, salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.
- e) Conocer de los juicios que se inicien en contra de la negativa de una autoridad, estatal o municipal, para ordenar la devolución de un ingreso ilegalmente percibido.
- f) Conocer de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones que constituyan créditos fiscales, por responsabilidad de los servidores públicos.
- g) Conocer de los juicios en contra de las resoluciones negativas fictas en materia fiscal.
- h) Conocer de los conflictos de competencia que surjan entre el Estado y los Municipios.

La ley permite también al Tribunal, suspender el acto impugnado, ejecutar su sentencia señalando que se darán 24 horas a la autoridad responsable para cumplir con la sentencia, ya que sino lo hace, el Tribunal procederá a la ejecución de la misma. Si la autoridad persiste en su actitud omisa, se hará uso de las medidas de apremio, y si tiene superior jerárquico por tal conducto se le requerirá

su cumplimiento, si con lo anterior aún no cumple y es una autoridad que no haya sido elegida en forma popular, será separada de su cargo.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

Este tribunal fué instituido por la ley publicada en el periódico oficial "La Sombra de Arteaga" de 26 de diciembre de 1986, iniciándose su vigencia al día siguiente.

En lo referente a su naturaleza jurídica, como sabemos, es un Tribunal Administrativo autónomo, el cual se conforma por un sólo Magistrado propietario y los Supernumerarios que se requieran.

Los Magistrados, son nombrados por la Legislatura del Estado teniendo una duración de tres años en sus funciones.

Cuenta el Tribunal además con un Secretario de Acuerdos, un Oficial Mayor, Defensores jurídicos gratuitos y el personal auxiliar que se determine de acuerdo al Presupuesto de Egresos del Estado.

En lo concerniente a su competencia, está es muy amplia ya que se encarga de dirimir las controversias entre particulares y la administración pública del Estado, municipios y los organismos descentralizados con funciones de autoridad, así como las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos. Dicha competencia específicamente consiste en:

- a) Conocer de los actos administrativos que las autoridades dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de particulares.
- b) Conocer de las resoluciones fiscales definitivas en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se niegue la devolución de un ingreso indebidamente percibido.
- c) Conocer de la falta de contestación de las autoridades en un término de quince días hábiles.
- d) Conocer de las resoluciones negativas fictas de las autoridades señalando como término el de noventa días hábiles.
- e) Conocer de las quejas y denuncias por responsabilidades administrativas, que se intenten en contra de los servidores públicos de la Administración Pública Estatal y Municipal, así como de los poderes judicial y legislativo, excepto los que gocen de fuero constitucional, en términos de la Ley de Responsabilidades de la Entidad.

Este Tribunal, de acuerdo a las reformas que sufrió su Ley en el año de 1988, se convirtió en un tribunal de plena jurisdicción, ya que además de anular el acto impugnado, puede modificarlo y emitir resoluciones de condena, además de que puede ejecutar sus propias determinaciones.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

Este Tribunal es creado por la Ley de Justicia Administrativa de la propia entidad, publicada en el periódico oficial del Gobierno Estatal el 24 de septiembre de 1985, la cual entró en vigor el 11 de septiembre de 1987.

Este se configura por cuatro Magistrados, de los que uno es el Presidente y los otros forman parte de las tres salas unitarias, que reunidos funcionan en pleno, además existen un Secretario General de Acuerdos y los secretarios, actuarios y demás empleados, de acuerdo al Presupuesto de Egresos Estatal

Por lo que hace a su competencia, conoce de:

- a) Los juicios que se promuevan en contra de los actos que las autoridades ejecuten, ordenen o traten de ejecutar, en agravio de los particulares.*
- b) De los juicios que se promuevan en contra de los actos de las propias autoridades que, dentro de un procedimiento legal administrativo, sean de imposible o de difícil reparación.*
- c) De los juicios en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales estatales, municipales o de organismos descentralizados cuando actúen como autoridad fiscal, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se fijen las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquiera otra que cause un agravio en materia fiscal local.*
- d) Conocer de los juicios contra actos administrativos que impliquen negativa ficta, señalando como término noventa días naturales.*

La propia ley, señala cuales son las causas de suspensión del acto reclamado, las excepciones al otorgamiento, la suspensión relativa a crédito fiscales y las garantías y contragarantías de la suspensión.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

El tribunal se estableció por medio de la "Ley de Justicia Administrativa del Estado de México", publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado el 31 de diciembre de 1986, la cual entró en vigor el 1º de enero de 1987.

Se integra por una Sala Superior de tres Magistrados y por cinco Salas regionales de un Magistrado cada una; pudiendo la Sala Superior determinar la creación de más Salas regionales, cuando el servicio lo requiera.

Cuenta con un Secretario General de Acuerdos, un jefe de Unidad de documentación y Difusión, un jefe de unidad de apoyo administrativo, los secretarios de las Salas Regionales, los actuarios, los asesores comisionados y el personal técnico y administrativo necesario para su funcionamiento.

Las cinco Salas Regionales se ubican en las ciudades de Toluca, Naucalpan, Tlalnepanitla, Ecatepec y Nezahualcóyotl.

Los Magistrados son nombrados por el Gobernador del Estado con la ratificación del congreso, son inamovibles transcurridos seis años desde la fecha de su nombramiento y no puede ser reducido su sueldo durante el tiempo de su encargo.

De acuerdo al artículo 29 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México el tribunal conoce:

- a) *De los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades.*
- b) *De los juicios en contra de los actos fiscales que ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades.*
- c) *De los juicios de responsabilidad administrativa en contra de los servidores públicos del Ejecutivo del Estado, Municipios, Organismos descentralizados estatales o municipales, así como los titulares de las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades o asociaciones asimiladas a dichas empresas y los fideicomisos públicos constituidos con fondos de los erarios estatales y municipales.*
- d) *De los juicios promovidos por las autoridades en contra de las resoluciones favorables a los gobernados y que se estimen contrarias a las disposiciones legales aplicables.*

El Tribunal proporciona además asesoría gratuita, puede otorgar la suspensión del acto impugnado, subsanar los defectos en la demanda y lo más importante es que es un Tribunal de plena jurisdicción con lo cual además de pronunciar la nulidad del acto impugnado, puede modificarlo y obligar a la autoridad cumplirlo, pudiendo la Sala Superior, decretar la destitución del servidor público responsable, salvo que goce de fuero constitucional, en cuyo caso deberá de formular ante la Legislatura excitativa de declaración de procedencia.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero.

Esta institución surge con la "Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero" publicada en el periódico oficial de la entidad, de 7 de julio de 1987, la cual entró en vigor al día siguiente de su publicación.

El Tribunal se integra por una Sala Superior de tres Magistrados y dos Salas Regionales de un Magistrado cada una, domiciliadas en Chilpancingo y Acapulco, las cuales podrán aumentarse cuando el servicio lo requiera, según lo determine la propia Sala Superior.

Cuenta también con un secretario de acuerdos, un secretario para cada Sala Regional, un secretario de compilación y difusión, un actuario para cada Sala y el personal técnico y administrativo que sea necesario para poder desempeñar sus funciones.

Los Magistrados son nombrados por el gobernador del Estado, con aprobación del Congreso local con una duración de seis años pudiendo ser reelectos en cuyo caso adquieren inamovilidad.

La ley estatuye un procedimiento de carácter sencillo y ágil desprovisto de formalismos innecesarios.

Dentro de las aportaciones procedimentales a la justicia administrativa nacional, se contempla legalmente la posibilidad de que la demanda se presente ante la autoridad demandada, misma que

deberá remitirla a la Sala Regional competente, en un plazo de 48 horas a partir de su recepción, y si no lo hiciera, se hará acreedora a un arresto por 36 horas o la destitución de su puesto, o a ambas sanciones según lo determine la Sala Superior del Tribunal.

Por señalamiento de los artículos 1º y 108 de la Ley, el Tribunal conoce de:

- a) Los procedimientos contenciosos en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, Municipios y Organismos Descentralizados.*
- b) De los procedimientos contenciosos en contra de los actos fiscales que ordenen, dicten, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades*

Conocer de los procedimientos que impugnen una negativa ficta de las autoridades estatales y municipales, tanto en materia administrativa como fiscal, cuando así lo determine la ley aplicable.

Como puede observarse, el Tribunal de Guerrero, tiene una amplia competencia para poder tramitar los procedimientos contenciosos que se promuevan en contra de los actos administrativos, actos fiscales y resoluciones negativas fictas, provenientes de las autoridades del poder ejecutivo del estado, municipios de sus organismos descentralizados.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán.

Este tribunal fué creado por la "Ley Orgánica del Tribunal contencioso Administrativo del Estado de Yucatán" y en la Ley de lo Contencioso Administrativo de la propia entidad, publicadas en el Diario Oficial del Gobierno local de 1º de octubre de 1987, iniciando su vigencia el primer día hábil de noviembre.

Esta institución funciona con un Magistrado auxiliado por un secretario, un actuario, defensores de oficio y el personal técnico y administrativo necesario.

El Magistrado es nombrado por el Gobernador del Estado con la ratificación del Congreso local, durando en su función cuatro años, pudiendo ser reelecto, en cuyo caso adquiere inamovilidad.

El Tribunal es competente para conocer:

- a) De los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder ejecutivo del Estado y de los Municipios así como los Organismos Descentralizados estatales o municipales; en los mismos términos conoce también de los actos fiscales.*
- b) De los juicios contra resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales en los recursos ordinarios establecidos en las Leyes o reglamentos respectivos.*
- c) De los juicios de responsabilidad administrativa en contra de los funcionarios públicos.*

- d) De los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas en materia administrativa y fiscal, señalando a falta de señalamiento expreso en la ley, término máximo de noventa días.
- e) Del recurso de reclamación en contra de los autos de admisión o desechamiento de la demanda o de su ampliación y del auto de que admita o deseche la contestación o su ampliación, así como aquel que admita o deseche pruebas.
- f) del incumplimiento de sentencias del Tribunal.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California Norte.

Su origen se encuentra en la expedición de la Ley del Tribunal de lo contencioso Administrativo del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial local de 31 de enero de 1989, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Se integra de tres magistrados propietarios, que funcionan en pleno y en tres salas regionales unitarias, contando además con un Secretario General de Acuerdos, y los secretarios auxiliares, actuarios y personal administrativos que se requiera.

Los Magistrados serán nombrados cada seis años por el Gobernador con aprobación del Congreso Local, pudiendo ser reelectos adquiriendo desde ese momento inamovilidad.

En cuanto a su naturaleza jurídica, se trata de un Tribunal autónomo de plena jurisdicción, ya que cuenta con amplias facultades para emitir sentencias constitutivas y de condena, así como para cumplir sus determinaciones.

Es su competencia:

- a) Conocer de los juicios fiscales y administrativos que se promuevan en contra de actos y resoluciones definitivas de carácter administrativos, así como resoluciones definitivas y actos fiscales dictadas por las autoridades estatales, municipales o de los Organismos descentralizados.*
- b) Resoluciones negativas fictas en materia administrativa y fiscal estatal.*
- c) De los juicios en que la autoridad promueva la nulidad de las resoluciones administrativas favorables a los particulares.*
- d) De los juicios en contra de las resoluciones sobre la preferencia del cobro de créditos fiscales entre el fisco estatal y el municipal.*

El procedimiento es ágil y sencillo en el que la demanda, deberá de presentarse durante los 15 días hábiles siguientes a la notificación del acto controvertido; se deberá dar contestación a la misma dentro de los 15 días siguientes a la admisión de la demanda; puede decretarse la suspensión del acto impugnado y cuente con los recursos de reclamación, queja y revisión, para objetar las resoluciones de primera instancia.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Veracruz

Su establecimiento se debe a la Ley de justicia Administrativa de la misma Entidad publicada en la Gaceta Oficial del gobierno Estatal de 14 de febrero de 1989, la cual entró en vigor al día siguiente.

Se compone de una Sala Superior de tres Magistrados y tres Salas Regionales de un Magistrado cada una.

Cuenta también con un Secretario General de Acuerdos, los secretarios auxiliares, un actuario y los integrantes del personal administrativo necesario.

Es el Gobernador del Estado, quién nombra a los Magistrados con la ratificación de la Legislatura local, duran en su encargo tres años, pasados los cuales si son reelectos adquieren inamovilidad.

Como podemos observar, en todos los Tribunales los nombramientos de los Magistrados se hace por el Gobernador con aprobación de la Legislatura, o en su caso de la Diputación Permanente, sin que exista uniformidad en cuanto a las características y duración del encargo.

En términos generales, la competencia de los tribunales comprende las materias relativas a actos y resoluciones fiscales y administrativas, aún cuando, en otros, esta competencia se amplía a

juicios de responsabilidades de servidores públicos y a otros que comprenden contratos administrativos y pensiones públicas.

Es importante señalar dentro de la competencia de estos tribunales lo siguiente:

Son actos administrativos, las declaraciones unilaterales de voluntad de la Administración Pública Estatal y Municipal, en ejercicio de la función administrativa, que producen efectos jurídicos particulares.

Por lo que hace a los actos fiscales, son declaraciones unilaterales de voluntad de la Administración Pública Estatal y Municipal en ejercicio de su potestad tributaria, que producen efectos jurídicos particulares.

Las resoluciones negativas fictas son presunciones que la ley local establece, ante el silencio de la administración pública para dar respuesta a las instancias de los gobernados, en un plazo que la misma ley fija, que permiten a dichos particulares intentar el procedimiento contencioso administrativo en contra de las supuestas resoluciones favorables.

En cuanto a la competencia en materia de actos administrativos estatales, tratándose de actos de la Administración pública centralizada, el tribunal de lo contencioso administrativo local, tiene facultades para conocer de cualquier determinación administrativa que emitan las autoridades de la Gubernatura de la Entidad, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Planeación y Presupuesto, Secretaría de

Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental, Secretaria de Desarrollo Social, Secretaria de Fomento Turístico, Oficialía Mayor y Procuraduría General de Justicia de la Entidad, etc.

Dentro de estos actos administrativos, destacan los referentes a las autorizaciones o licencias, la concesión administrativa, los contratos administrativos, las ordenes administrativas y las sanciones administrativas.

Los actos anteriores pueden provenir de lo señalado por diversas leyes como son: la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, la Ley de Salud del Estado, la Ley de Tránsito y Transporte del Estado, la Ley de Obras Públicas del Estado, etc.

Como sabemos también resultan objetables las decisiones administrativas que generen las autoridades de la administración pública municipal, por conducto del Ayuntamiento, Presidente Municipal, Síndico Municipal y demás servidores públicos de éste nivel.

La ley orgánica del municipio Libre y el Bando de Policía y buen Gobierno de cada municipio, prevén diversas atribuciones de las autoridades municipales para expedir autorizaciones o licencias para el funcionamiento de comercios, centro nocturnos, diversiones públicas; otorgar concesiones administrativas a los particulares en la prestación de los servicios públicos de limpia, panteones y otros; emitir diversas ordenes dirigidas a los gobernados, e imponer multas por infracción a los ordenamientos jurídicos.

Por lo demás, los municipios pueden emitir otros actos administrativos, en ejercicio de las potestades que les confieren gran parte de los citados cuerpos normativos estatales y los convenios celebrados con el propio Gobierno del Estado.

En lo relativo a la administración fiscal, se deberá de estar a lo señalado por el Código Fiscal Estatal, la Ley de Hacienda Estatal y la Ley de ingresos de la misma entidad.

En materia fiscal municipal, deberá estarse a lo señalado por el Código Fiscal Municipal, la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Catastro Municipal, etc.

Por otra parte, en términos genéricos, resulta compatible todo acto administrativo o fiscal que emane de los Organismos Descentralizados Estatales o Municipales, como el Instituto de Seguridad y Servicios Social de los Trabajadores del Estado, Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado o Municipio, etc.

Por otro lado, observamos que en todas las leyes se configuran como partes en el procedimiento administrativo las siguientes: autoridades, particulares y terceros perjudicado.

Invariablemente, el procedimiento ante los tribunales se integra con tres fases principales que son: Demanda, emplazamiento, audiencia y sentencia, que por regla general se produce en un término que varía de 15 a 20 días.

Como vemos, las perspectivas de la jurisdicción contenciosa administrativa en las Entidades Federativas advierte la necesidad de una intensificación en la creación de estos tribunales en otras entidades, para que dicha jurisdicción se advierta como una verdadera Institución en los Estados Unidos Mexicanos.

En lo relativo a las demás Entidades Federativas, en el Estado de Tamaulipas existe un Tribunal Fiscal Local, normado por el Código Fiscal de la entidad, publicada en el periódico Oficial Estatal de 29 de diciembre de 1976, que tiene competencia para conocer del juicio de nulidad que se intente en contra de los actos de las autoridades fiscales del Estado y Municipios.

Sería conveniente que los dos tribunales anteriores se transformaran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción, con una amplia competencia administrativa, con dependencias regionales y servicios de asesoría gratuita.

En los Estados de Aguascalientes, Chihuahua y Nayarit, las controversias fiscales se tramitan ante el Poder Judicial de cada entidad.

Las Leyes fiscales y administrativas de los Estados de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas, no regulan medios de defensa ante organismos jurisdiccionales, por lo que después de agotar el recurso administrativo el gobernado sólo tiene a su disposición el Juicio de Amparo ante los Tribunales Judiciales de la Federación.

En el año de 1990. Fué creado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Morelos. y se espera que paulatinamente se vayan estableciendo Tribunales de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción en las demás Entidades Federativas.

CONCLUSIONES

- 1) *El Estado moderno es un estado de derecho, en el cual su actuación queda subordinada al ordenamiento jurídico previamente establecido. El sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público necesariamente debe realizarse conforme a las disposiciones legales que lo regulan, toda vez que ellas determinan la extensión y límites de su actuación, por lo que toda actividad de los órganos estatales que rebase o incumpla el mandato legal debe ser corregida.*
- 2) *Los derechos del administrado necesitan protegerse en forma de dar a su titular los medios legales para obtener reparación debida en caso de violación, es decir, para lograr el retiro, la reforma o la anulación del acto lesivo. Para conseguir este propósito existen medios directos y medios indirectos para proteger los derechos de los particulares a la legalidad administrativa.*
- 3) *Los medios indirectos consisten en las garantías que presenta un buen régimen de organización administrativa; están destinadas a garantizar la eficacia de la Administración y sólo por efecto reflejo representan una garantía para el particular. Los medios directos están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de forma tal que la autoridad ante la cual se hace valer, está legalmente obligada a intervenir y examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad la actuación de que el particular se queja.*
- 4) *Entre los medios directos que la ley establece para la protección de los particulares ante la Administración Pública, se establecen los*

recursos administrativos y las acciones jurisdiccionales. El control que la administración ejerce sobre sus propios actos mediante los recursos administrativos es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto como ilegal y en consecuencia dejarlo sin efecto, revocándolo o modificándolo.

- 5) *El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la Administración ha dado lugar al Contencioso-administrativo, el cual se denomina como la acción o litigio instaurada por un individuo en contra de la Administración Pública a consecuencia de un acto de la autoridad que le otola un derecho o un interés legítimo.*
- 6) *Desde el punto de vista formal, el contencioso-administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que proocan la actuación administrativa, dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos.*
- 7) *Al instalarse en 1971 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el primer tribunal local de este carácter en la República Mexicana que ha tenido, para los particulares y las propias autoridades, una destacada actuación, mostrando de manera clara y objetiva la madurez y vigencia que ha llegado a cobrar en el medio jurídico de México el ideal de la búsqueda cada vez más urgente de una justicia administrativa real, pronta y expedita, con una recta actuación pública conforme al*

principio de legalidad. Sin duda ello resulta favorable a los intereses de los ciudadanos y gobernantes, al cooperar a una mejor administración de los intereses de la sociedad en general, con lo cual se logra mayor seguridad en el diario convivir, que es uno de los fines del Derecho.

- 8) *En México se ha consolidado la jurisdicción administrativa que en su actuar muestra una definitiva autonomía frente a la propia administración y, por lo tanto, cumple la función clásica de todo órgano jurisdiccional.*
- 9) *En el Estado de Tabasco las controversias suscitadas entre los administrados y la Administración Pública se sustancian por medio de los llamados recursos administrativos, que en realidad no constituyen una verdadera garantía de imparcialidad ya que es el mismo órgano emisor del acto que causa un agravo al particular quien reeve la legalidad del mismo.*
- 10) *Si se considera que en el Estado de Tabasco, excepto por el Juicio de Amparo, básicamente no existen medios jurisdiccionales para impugnar los actos ilegales de la Administración Pública Estatal; que la Constitución local siguiendo a la Constitución Federal autoriza que las leyes del Estado instituyan tribunales de lo contencioso administrativo que diriman las controversias entre la Administración pública estatal y los particulares; y que un tribunal de esta clase, por ser autónomo, independiente de cualquier autoridad administrativa, se hace obvia la necesidad urgente de instalar un nuevo órgano de carácter jurisdiccional con ideas diferentes, hombres con visión distinta, capaces, con la*

experiencia y el valor necesarios para que, mediante un procedimiento jurisdiccional administrativo, se controlen los arrebatos de la Administración Pública o por lo menos se encausen por la vía legal pertinente, se cumpla con los preceptos legales y se haga realidad el estado de derecho.

- 11) El 19 de febrero del presente año, estando al finalizar la elaboración del presente trabajo se publicó en el Periódico Oficial órgano del Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco, la "Ley de justicia Administrativa del Estado de Tabasco", la cual da creación al Tribunal de lo Contencioso Administrativo en esta entidad Federativa.*

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Primer Curso, 10ª. ed. México, Editorial Porrúa, 1991, 903 p.
- ARGENTARAS, Manuel J., TRATADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1985.
- AYLAURDO SAUL, Mario, LECCIONES SOBRE DERECHO ADMINISTRATIVO, Colección La Llave No. 3, UAM, Unidad Xochimilco, México, 1990, 269 p.
- BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, ed. Trillas, México, 1990, 220 p.
- CARRILLO FLORES, Antonio, LA DEFENSA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO, ed. Porrúa, México, 1979.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 2ª. Curso, ed. Limusa, México, 1991, 208 p.
- DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, DICCIONARIO DE DERECHO, 21ª. ed. México, editorial Porrúa, 1995, 555 p.
- FIX-ZAMUDIO, Hector, INTRODUCCIÓN A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO, Fondo de Cultura Económica, México, ed. Porrúa, 1993, 506 p.
- FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, 32ª. ed. México, ed. Porrúa, 1993, 506 p.
- LARES, Teodosio, LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 1ª. Reimpresión UNAM, México, 1991, 452 p.
- MARTÍNEZ LARA, Ramón, EL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO, ed. Trillas, México, 1990, 468 p.

- MARTINEZ MORALES, Rafael I., DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO, ed. Harla, México, 1991, 452 p.
- NAVA NEGRETTE, Alfonso, DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, ed. Porrúa, México 1991, 388 p.
- SERRA ROJAS, Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO. (Doctrina, legislación y Jurisprudencia). Tomo segundo, 15ª. ed. México, editorial Porrúa 1992, 783 p.
- SERRANO MIGALLON, Fernando, EL PARTICULAR FRENTE A LA ADMINISTRACION, 2ª. ed. México, editorial Porrúa, 1993.
- V. CASTRO, Juventino, LECCIONES DE GARANTIAS Y AMPARO, 8ª. ed. México editorial Porrúa, 1994, 595 p.
- VEDEL, Georges, DERECHO ADMINISTRATIVO, Tr. Juan Rincón Jurado, ed. Aguilar, Madrid, 1980, 756 p.

LEGISLACION

- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 110ª. ed. México, Editorial Porrúa, 1995, 140 p.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, 7ª. ed. México, ed. Porrúa, 1995, 1525 p.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del distrito Federal, publicada en Diario Oficial de la Federación en 25 de febrero de 1971.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del distrito Federal, publicada en Diario Oficial de la Federación en 19 de diciembre de 1995.
- Reglamento interior del Tribunal de lo contencioso Administrativo del distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal en 1 de octubre de 1987.
- Reglamento interior del Tribunal de lo contencioso Administrativo del distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación en 24 de junio de 1996.

OTRAS FUENTES

BOLETIN TRIMESTRAL DEL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO, 1988, VOL. 8 No. 32 218 P.

REVISTA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL No. 1 Vol. 1, 17 de julio de 1972, 110 p.

REVISTA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL No. 2 Vol. 1, 17 de julio de 1973, 103 p.

REVISTA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL No. 1 2ª. Epoca, 17 de julio de 1989, 115 p.

REVISTA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL No. 3 2ª. Epoca, 17 de julio de 1991, 108 p.

REVISTA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL No. 4 2ª. Epoca, 9 de agosto de 1993, 87 p.

REVISTA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL No. 5 2ª. Epoca, 17 de julio de 1995, 114 p.

VERSION estenografica de la décimo séptima sesión ordinaria de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de fecha 14 de noviembre de 1995, Primera Legislatura, Primer periodo Ordinario Segundo año de ejercicio.