

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

“ESTUDIO SOBRE LA REALIDAD DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE PUEBLA –PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN-”

TESIS

Que para obtener el título de
Licenciado en Derecho.

P R E S E N T A

Omar Carreón Oronzor.

DIRECTOR DE TESIS

Lic. Guillermo Eduardo López Romero



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2017



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
TURNO MATUTINO

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E

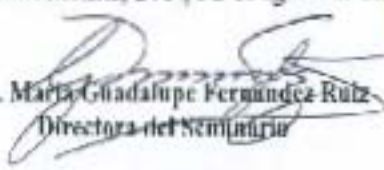
Distinguido Señor Director:

Me permito informar que la tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, elaborada en este Seminario por el pasante en Derecho, Omar Carreón Orenzer con número de cuenta 308033711 bajo la dirección del Lic. Guillermo Eduardo López Romero, denominada "Estudio sobre la realidad del Contencioso Administrativo del Estado de Puebla - Propuesta de Reglamentación", satisface los requisitos establecidos por el Reglamento General de Exámenes Profesionales y de Grado de la UNAM, por lo que otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional.

Sin otro particular, le envío un cordial y respetuoso saludo.

"Por mi Raza Hablará el Espíritu"
Ciudad Universitaria, D. F., a 2 de agosto de 2017


Dra. María Guadalupe Fernández Rutz
Directora del Seminario



DEDICATORIAS.

A mis Padres. Por la educación, valores y moral que me han brindado, porque ellos me enseñaron que frente a lo imposible siempre hay una inspiración; porque no hay gloria en lo sencillo.

A mis Hermanos. Por el apoyo incondicional, mi gratitud con ellos, de quienes he aprendido, que en ocasiones debes cometer un gran error para aprender cómo hacer las cosas bien.

A mis sobrinos Rodrigo, Dereck y Donovan. Por recordarme lo que es ser niño, por los momentos de diversión que me han regalado y quienes me han enseñado que incluso cuando todo parece cosa de adultos, siempre resulta sencillo, como un juego de niños.

A mis tíos Jorge, Anastasia, Antonia, Reyna y Eva. Porque sus enseñanzas, consejos y consuelo, guardare con gran afecto.

A Ale y Toño. Por el profundo cariño que me han profesado.

A la Familia Castillo Martínez, y en especial a la Lic. Sandra Jocelyn Castillo Martínez. Por su generosidad y afecto hacia mí, quienes me regalaron un segundo hogar.

A mis amigos Jurado, Carla, Christopher, Padilla, Lagar y Polete. Compañeros y colegas, todos y cada uno de ustedes forman parte de mi vida.

AGRADECIMIENTOS.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, y a la Facultad de Derecho, por concederme una educación de primer nivel.

Al Lic. Guillermo Eduardo López Romero, por su generosidad y consejo para la consecución de esta empresa, asimismo por ser quien me ha instruido con el afán de rescatarme de las tinieblas de la ignorancia.

A la Dra. María Guadalupe Fernández Ruiz por las facilidades que me otorgó para la realización de este trabajo.

ABREVIATURAS.

C.P.E.U.M	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
C.P.E.L.S.P	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
L.G.R.A	Ley General de Responsabilidades Administrativas.
C.F.F.	Código Fiscal de la Federación.
L.O.A.P.F	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
L.O.P.J.F	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
L.O.T.F.J.A	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
L.A.	Ley de Amparo.
L.F.P.C.A.	Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
L.F.P.A	Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
L.C.E.	Ley de Comercio Exterior.
L.O.A.P.E.P.	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.
L.O.M.E.P.	Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.
L.O.P.S.R.E.P	Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla.
L.A.A.S.S.P.E.M.	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal.
L.V.E.L.S.P	Ley de Vialidad para el Estado Libre y Soberano de Puebla.
L.S.V.E.P.	Ley de Sanidad Vegetal del Estado de Puebla.
L.A.E.P.	Ley de Agua para el Estado de Puebla.
L.A.C.A.	Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.
L.J.F.	Ley de Justicia Fiscal.
L.O.T.F.F.	Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.
L.O.T.F.J.F.A.	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
R.L.V.E.L.S.P	Reglamento de la Ley de Vialidad para el Estado Libre y Soberano de Puebla.
R.L.A.C.A.	Reglamento de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.
art.	Artículo.

“ESTUDIO SOBRE LA REALIDAD DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE PUEBLA –PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN-”

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO PRIMERO.- ANTECEDENTES.....	1
I. Federales.....	1
1. Ley Lares.....	1
2. Tribunal Fiscal de la Federación.....	4
3. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	12
4. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	14
II. Locales.....	22
1. Iniciativas de ley.....	31
CAPITULO SEGUNDO.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL.....	37
I. Administración Pública.....	37
1. Concepto.....	37
2. Formas de organización administrativa.....	38
II. Administración Pública Local.....	44
1. Administración Pública Centralizada.....	45
2. Administración Pública Desconcentrada.....	46
3. Administración Pública Descentralizada.....	47
III. Administración Pública Municipal.....	49
CAPÍTULO TERCERO.- ACTO ADMINISTRATIVO.....	54
I. Acto Administrativo.....	54
1. Concepto.....	54
2. Elementos.....	60
3. Efectos.....	67
4. Silencio Administrativo.....	69

5. Extinción.....	72
CAPÍTULO CUARTO.- MEDIOS DE CONTROL DE LEGALIDAD.	77
I. Recursos administrativos	77
1. Concepto.....	77
2. Naturaleza.	79
3. Elementos.....	81
4. Efectos.	86
II. Los Recursos Administrativos en la legislación vigente para el Estado de Puebla. 87	
1. Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla	87
2. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal.....	91
3. Ley de Vialidad para el Estado Libre y Soberano de Puebla.	92
4. Ley de Sanidad Vegetal del Estado de Puebla.	94
5. Ley del Agua para el Estado de Puebla.	97
III. El contencioso administrativo.....	100
1. Concepto y Naturaleza.	100
2. Sistemas.	102
3. Tipos de contencioso.....	105
IV. La ausencia de un tribunal de de lo contencioso administrativo, en el Estado de Puebla.	106
1. Criterios sostenidos ante la inexistencia de una jurisdicción contenciosa administrativa.....	107
V. Amparo Administrativo.....	110
1. Directo.....	111
2. Indirecto.	112
CAPÍTULO QUINTO.- PROPUESTA.	114
I. Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.	114
II. Creación de una Ley Orgánica para el Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Puebla.	118
III. Creación de una Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Puebla.	120
IV. Creación de una Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Puebla.	

CONCLUSIONES.....	124
FUENTES DE CONSULTA.	127
Bibliografía.....	127
Legislación.....	128
Federal	128
General.	128
Local.....	128
Jurisprudencia.....	129
Diccionarios y Enciclopedias.	130
Revistas, ensayos y otros documentos.	130
Páginas de internet.	130

INTRODUCCIÓN.

La actuación administrativa, en su desarrollo normal suele pecar de imperfecta, puesto que es avasallante la cantidad de actos que en ejercicio de la función administrativa está obligada a desahogar, motivo por el cual en muchas ocasiones en esa marcha cotidiana se lesiona la esfera jurídica de los gobernados.

Los cuales para estar en posibilidades de defenderse de los actos de la administración pública deberían contar con medios de defensa simples que permitan dirimir las inconformidades de éstos respecto de los actos de la administración pública.

Expuesto lo anterior, la justicia administrativa se perfila como el medio de control de legalidad idóneo para tales efectos, sin embargo la realidad en el Estado de Puebla dista mucho de esto, motivo que impulsó el presente estudio.

La presente investigación busca reseñar la situación que impera actualmente en Puebla, tratándose del contencioso administrativo, una vez que conozcamos el estado que guarda, propondré la creación de una legislación especializada en la materia, adecuándola a las exigencias que nos marca la Constitución General de la Republica.

En esa tesitura nuestro análisis se integra por cinco capítulos. En el primero se han sentado los antecedentes que han consolidado la jurisdicción contenciosa administrativa; de tal manera que me refiero a las ideas que fueron expuestas por don Teodosio Lares, sobre el contencioso administrativo, subsecuentemente se expone la evolución del Tribunal Contencioso Administrativo Federal, recorriendo la trayectoria desde la creación del primer tribunal de esa naturaleza, el “Tribunal Fiscal de la Federación”, hasta llegar a nuestro actual “Tribunal Federal de Justicia Administrativa”. Aunado a eso, se va a explorar la realidad del contencioso en el estado de Puebla, donde se advierte la inexistencia de un Tribunal de esta naturaleza, y se critican los escasos esfuerzos del Congreso Local por avanzar en la materia.

En el segundo capítulo me enfoqué al estudio de la Administración Pública, primero en el orden federal, en donde se detallan las generalidades de la misma, así como las diversas formas de organización administrativa existentes, luego las que corresponden al ámbito local y municipal.

Para el tercer capítulo se reservó el análisis del acto administrativo, señalándolo como el acto jurídico a través del cual se exterioriza la voluntad de Estado, bajo esa directriz primero se define y posteriormente se exponen los elementos y efectos del mismo, también estudiamos el silencio administrativo, y para concluir se manifiestan las formas en que se puede extinguir.

El capítulo cuarto, abordé los medios de control de legalidad, es aquí donde explico la manera en que el gobernado se defiende de aquellos actos administrativos lesivos. Reconociendo como medios de control de legalidad, primero los recursos administrativos que implican una forma de autotutela de la administración para corregir una actuación propia y equívoca, además se exponen algunos recursos administrativos en la legislación poblana. Por otra parte se estudia el contencioso administrativo propiamente dicho, como un mecanismo de defensa, de corte jurisdiccional, que se ventila ante tribunales especializados, autónomos e independientes del poder judicial, por regla general; finalmente hablamos del amparo administrativo que en Puebla adquiere un naturaleza poco usual; se entiende como el medio ordinario de defensa de los particulares ante los atropellos de la administración pública, y por otra parte opera en vía de revisión.

Finalmente en el capítulo quinto, delimito mi propuesta, que implica una reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, a fin de sentar la bases constitucionales que soporten la creación de un Tribunal de Justicia Administrativa, asimismo proponemos la creación de la normativa secundaria a fin de que en sendos ordenamientos jurídicos, se tiene que crear una ley orgánica y una ley procesal, cabe aclarar que nos limitamos a configurar la estructura de ley puesto que creemos es prudente dejar el articulado a el Congreso Poblano . Posteriormente de forma breve señalamos la necesidad de establecer o bien de retomar la idea de crear una Ley de Procedimiento

Administrativo local, que concentre el procedimiento administrativo en aras de una mejor y más depurada actuación administrativa.

CAPÍTULO PRIMERO.- ANTECEDENTES.

El Contencioso Administrativo, se ubica como la institución que consolida al Estado de Derecho, esto es así porque se tiene como el instrumento que busca mantener la legalidad de la actuación administrativa, haciendo nítidas las relaciones entre la administración y los administrados.

Así las cosas, en este capítulo tengo como objetivo indagar someramente en la historia legislativa de nuestra Nación, con la finalidad de saber cuáles fueron los antecedentes que dieron soporte a la instauración de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, con lo cual se dará cuenta de la evolución de la misma hasta nuestros días.

Lo anterior se justifica porque al pretender instaurar esta institución, desconocida hasta hoy en Puebla, se debe contemplar el proceso histórico que ha ido consolidando la impartición de la Justicia Administrativa. Más cuando las recientes reformas en materia de combate a la corrupción obligan a trabajar de manera armónica la federación y las entidades federativas a fin de construir un “Sistema Nacional Anticorrupción”.

I. Federales.

En este primer tema del Capítulo I expongo los antecedentes del Contencioso Administrativo en el ámbito Federal, de manera puntual recordaré los loables esfuerzos, de don Teodosio Lares, continuando con el génesis del contencioso mexicano, el Tribunal Fiscal de la Federación, para finalmente ver la evolución de este órgano jurisdiccional hasta convertirse hoy en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

1. Ley Lares.

Durante el siglo XIX, México se convertía en una Nación joven, puesto que había alcanzado su Independencia respecto de la Corona Española, consumándose en fecha 27

de Septiembre de 1821, no obstante, en los años que siguieron, nuestro país se enfrentó a un periodo de inestabilidad política y social.

En esta etapa de la historia nacional, donde se buscaba dar cohesión al nuevo país, se experimentaron diversas formas de Gobierno, destacándose así efímeros Imperios – Iturbide y Maximiliano- y sendas formas Republicanas -Federalista o Centralista-.

Empero no agotaremos tan interesante tema, puesto que no es objeto del presente estudio, pero sí diremos que dentro de esa difícil etapa, figura un personaje que hace eco en los anales nacionales, a saber el General Antonio López de Santa Anna.¹

A quien se supuso sería el único capaz de conducir a un país con infinidad de flaquezas, después de haber sido presidente con antelación y enviado al exilio, siendo así que a su último arribo a la presidencia en fecha 20 de abril de 1853, anunció la composición de su gabinete de la siguiente manera “Ministro de Relaciones, don Lucas Alamán; de Justicia, don Teodosio Lares; de Hacienda, don Antonio Haro y Tamáriz; de Guerra, don José María Tornel y Mendivil”.²

Y es aquí en donde en su carácter de Ministro de Justicia el insigne jurista, don Teodosio Lares, se encargaría en gran medida de dotar de la legislación que creyó pertinente para evitar que el país cayera nuevamente en caos, motivo que lo llevó a dictar de forma prolija “el primer Código de Comercio, conocido como “Código Lares”, la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, la Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda, la Ley sobre Extranjeros y Nacionalidad de los Habitantes de la República y la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento”³ siendo los dos últimos ordenamientos a los que he de referirme en lo subsecuente.

¹ Quien tomara las riendas del país en 11 ocasiones, destacándose también su destierro a Colombia del que saldría para dirigir por última vez a la incipiente nación, y quien ante la muerte de uno de sus Ministros convertiría su administración en un “Gobierno Dictatorial” afirman los historiadores.

² Olavarría y Ferrari, Enrique, *Compendio general de México a través de los siglos*, 3ª edición, México, Editorial del Valle de México, t. IV, pág. 710.

³ Soberanes Fernández, José Luis –nota introductoria-, *Manual de Competencia Administrativa* [en línea], <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1749/11.pdf> [consulta: 20 agosto 2016].

De esa legislación, la L.A.C.A. fue publicada por decreto gubernamental en mayo 25 del año 1853; esta normatividad constaba de un breve articulado, 14 numerales para ser exactos, del análisis de la misma se pueden establecer dos aspectos importantísimos como antecedentes de nuestro contencioso federal:

- I. Asignaba una competencia especializada sobre “cuestiones administrativas” que se vería deslindada de los Tribunales Judiciales; y
- II. Además le atribuye competencia al “Consejo de Estado” para conocer de los asuntos contenciosos.

Respecto al primer punto se establecía de manera tajante la separación de los asuntos litigiosos relacionados con los actos de la administración, al indicar que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas –art. 1º de la L.A.C.A.-

Definiendo aquellas “cuestiones” a las que se relacionaba con las obras públicas; los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración; las rentas nacionales; de los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad; respecto de aquellos cuya inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos, a su ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación de las normas del derecho civil –art. 2º de L.A.C.A.-

Por otra parte las cuestiones propiamente dichas del contencioso se verán reflejadas en el R.L.A.C.A., expedido igualmente el 25 de mayo de 1853. Esto es así porque en el articulado que comprende del numeral 1º al 6º advierte cuáles son las cuestiones administrativas que señalé en el párrafo anterior.

En gran medida las ideas vertidas por don Teodosio en esa ley y en el reglamento respectivo se visualizan de forma doctrinal en sus “Lecciones de Derecho Administrativo”⁴, en donde con profundo ahínco visualizaba la creación de una jurisdicción especializada

⁴ Se respetó la ortografía original.

alejada de la función judicial, basada en los presupuestos franceses de la división de poderes.

En aquellas “Lecciones” explica el contenido de lo contencioso administrativo, de manera magistral y avanzada para el endeble derecho administrativo mexicano, lo anterior no fue óbice para que don Teodosio lo refiriera del siguiente modo “Contencioso, porque el respeto debido á los derechos particulares, exige que antes de sacrificarlos al interes comun haya una discusion, y de esta nace la contienda, y administrativo, porque es la administracion misma la que debe conocer y decidir de la contienda”.⁵

Aquí se advierte una característica propia de este contencioso, era un contencioso del tipo de justicia retenida.

Sobre la figura del Consejo de Estado, éste se tenía que integrar por 5 profesionistas señalados por el Presidente de la República, según establecía el diverso 4º de la multicitada L.A.C.A., el cual se enderezaría como el órgano jurisdiccional especializado para la resolución las contiendas de los actos administrativos señalados de ilegales, avocándose a los estudios litigiosos en dos etapas.

2. Tribunal Fiscal de la Federación.

Una vez superados los periodos de la reforma y de la revolución, ya en el albor del siglo XX, el país comenzaba a institucionalizarse. En ese lapso, bajo la administración del General Lázaro Cárdenas del Río, surge el Tribunal Fiscal de la Federación.

Tal Tribunal nace al amparo de la “Ley de Justicia Fiscal”, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 27 de agosto de 1936. De ese ordenamiento puedo destacar tres aspectos vitales:

- I. Se crea el primer Tribunal Contencioso mexicano –Tribunal Fiscal de la Federación–
- II. Se crea como un Tribunal de Justicia Delegada.

⁵ Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, 1ª reim. facs., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978, págs. 147-148.

III. Se asigna la competencia contenciosa únicamente a la materia fiscal.

Por lo que hace al primer punto, el mérito de esa ley fue que se afianzó como la primera legislación del contencioso mexicano, puesto que una vez que nuestra Nación adquirió la suficiente estabilidad política y social, el ordenamiento que nos ocupa en los diversos 1 y 2, concedió los lineamientos sobre los cuales surgió el Tribunal Fiscal de la Federación. De tal suerte que se conformó como el primer contencioso tangible y al respecto, nos dice don Antonio Carrillo Flores, que “representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos, dotados de la autoridad –tanto por lo que hace a facultades, como a forma de proceder y a situación orgánica- que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la administración activa⁶ en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares”.⁷

El Tribunal Fiscal de la Federación, orgánicamente se constituyó por quince Magistrados, y su funcionamiento se daría en Pleno y en tres Salas, según indicaban los primeros dos artículos de L.J.F.

Por otra parte en lo que atañe al segundo punto el Tribunal referido, fue creado como un Tribunal de justicia delegada, puesto que “dictaba sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión pero sería independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa” –art. 1 de la L.J.F.-

Abundando, en la exposición de motivos de la L.J.F. se señalaba puntualmente que aquel sería un “tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el presidente de la República ni ninguna autoridad administrativa, tendrán intervención

⁶ Tanto la doctrina nacional como la extranjera suelen hacer referencia al concepto de “Administración Activa” esa noción se encuentra referida en la obra de nuestro egregio administrativista don Teodosio Lares, en sus Lecciones de Derecho Administrativo, en donde clasifica a la “Administración” en dos categorías la “Activa” y la “Graciosa ó Contenciosa”, la primera se refiere a la que desahoga la función administrativa propiamente dicha y la segunda se refiere a la que se encarga de resolver conflictos entre particulares y gobernados, y la cual se encontraba en el seno de la propia administración hoy en día la segunda concepción ha sido relegada por tribunales autónomos e independientes de la Administración Pública.

⁷ Carrillo Flores, Antonio, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987, pág. 189

alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea: pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa”.

Esto nos indica el nacimiento de un órgano jurisdiccional cuyos fallos no dependerán del Titular del ejecutivo, sino que se dictarían por un órgano delimitado por una jurisdicción diferente de la administración centralizada.

Por lo que precede, se ve con meridiana claridad que el legislador federal siguió en gran medida aquella línea doctrinal propuesta por don Teodosio, la separación del Contencioso de los órganos judiciales. Así las cosas el Tribunal emergió fuera del Poder Judicial de la Federación, es decir, nació un órgano especializado en los litigios de esencia fiscal, relevando del conocimiento de esos asuntos a los Tribunales del Fuero Federal Común. Habrá que resaltar la naturaleza especializada y no “especial” con la que se ven investido éste y su subsecuente evolución.

Hablar de una jurisdicción especializada no implica una violación a la Constitución, misma que prohíbe los “Tribunales Especiales”⁸ siendo “especiales” aquellos que se instituyan para conocer de un caso en concreto, para juzgar a un individuo en especial, y al concluir el fallo exige su inmediata desaparición.

Motivo suficiente para señalar que los Tribunales administrativos no se adecuan en esos parámetros, puesto que nace por disposición de la norma, se asigna una competencia específica que radica en el conocimiento de supuestos normativos generales y abstractos.

De lo anterior se desprende el contenido del tercer punto, diremos entonces que la competencia que se concedió este órgano de control de legalidad, se enderezó para conocer, únicamente de los conflictos entre las autoridades fiscales y los particulares.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales [...]

Aunado a lo anterior se reconoció la acción de lesividad y el silencio de la autoridad – negativa ficta-

De acuerdo a lo planteado reiteramos que el Tribunal Fiscal nació como el medio idóneo de control de la legalidad de los actos de la administración pública, en particular los actos de las autoridades fiscales, empero, será con el devenir de los años que esa cuestión se hará extensiva a la materia administrativa.

Finalmente conviene precisar que la L.J.F. tuvo una vigencia breve puesto que la misma se mantuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1938, porque al entrar en vigor el 1° de enero de 1939 el Código Fiscal de la Federación, este último se encargó de asumir la normativa correspondiente a los procedimientos seguidos ante el reciente Tribunal Fiscal de la Federación.

Posteriormente el Tribunal Fiscal de la Federación se rigió por los siguientes ordenamientos:

1. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1966.
2. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978.
3. La ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

Con la L.O.T.F.F de 1966, se dio un cambio radical, puesto que pasó de ser un Tribunal de justicia delegada a uno de “Plena Jurisdicción” extendiendo la competencia material a la administrativa; conocería entonces de asuntos fiscales y administrativos.

Ahora bien, dicha ley se abrogó en la administración del Presidente José López Portillo con el ordenamiento de 1978, del cual podemos destacar lo siguiente:

- a. Reitera la autonomía en el dictado de los fallos con lo cual da cuenta de su naturaleza como un Tribunal administrativo de “Plena Jurisdicción”.

- b. Respecto a la organización del Tribunal, establece la creación de una Sala Superior y Salas Regionales.
- c. Sobre la competencia material, en las 9 fracciones refiere a actos dictados por autoridades fiscales y administrativas.
- d. En virtud de lo anterior se extiende la competencia territorial a toda la República, reconociendo once “regiones” en las cuales dividía al territorio nacional para el conocimiento de los asuntos contencioso administrativos.

Por lo que respecta a la L.O.T.F.F de 1995, ésta fue la última que reguló al Tribunal Fiscal de la Federación, y la cual subsistiría después de haberse cambiado la denominación en el año 2000 al de “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo”, hasta la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa⁹ en el 2007, quedando abrogada por nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa del año 2016.

Con lo anterior doy cuenta de los ordenamientos legales que contribuyeron a la justicia administrativa en el ámbito federal, sin embargo habrá que señalar que el órgano de justicia referido inició sus funciones bajo constantes críticas, respecto a su constitucionalidad, empero, con el devenir de los años, fueron diversas las reformas Constitucionales, que se dieron a efecto de “Constitucionalizar” a los Tribunales administrativos. Legitimando a éstos como órganos jurisdiccionales con reconocimiento pleno de la Constitución.

⁹ Con la ley de 2007 se continuó engrosando el catálogo de materias por conocer del Tribunal Fiscal de la Federación, pasando de 9 a 13 fracciones las materias de conocimiento del Tribunal. Por ejemplo aunque la hoy abrogada Ley Federal de Instituciones de Fianzas, ya asignaba la competencia al Tribunal para conocer los requerimientos de pago respecto a fianzas otorgadas a favor de la federación, es en esta ley que acoge en una de sus fracciones esa causal; también con motivo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, le competirían aquellos asuntos derivados de sanciones administrativas de los servidores públicos. Y por su parte también se asignó competencia para el conocimiento del Recurso de Inconformidad al que se refería en aquel momento la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, asignándose también el conocimiento de la resolución que haya recaído al recurso de revisión en términos de la legislación en materia de comercio exterior.

En la siguiente tabla coloqué la fecha, el artículo y el contenido medular de dichas reformas.

Fecha	Contenido	Artículo	Texto.
30-12-1946	Adición	104.	<p>Artículo 104 corresponde a los tribunales de la federación conocer.</p> <p>I. [...] 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.</p>
25-10-1967	Reforma	104.	<p>Artículo 104 corresponde a los tribunales de la federación conocer.</p> <p>II. [...] La 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 Federal y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.</p>

			<p>Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo 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.</p>
10-08-1987	Adición.	73 y 104.	<p>Artículo 73. El Congreso tiene la facultad: I a XXIX-F. ...</p> <p>Para expedir leyes que instituyan 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 Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.</p> <p>Artículo 104. ...</p> <p>I...</p> <p>I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los</p>

			<p>tramites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno.</p>
--	--	--	---

De lo anterior diré que fue con la reforma del 30 de diciembre de 1946, con la que se terminó con una década de discusiones bizantinas, respecto a la constitucionalidad o no de los citados tribunales, en gran medida porque:

- a) “Se constitucionalizó los Tribunales Administrativos.
- b) Se estableció que todo tribunal administrativo debía poseer plena autonomía para dictar sus fallos, es decir, independencia total respecto de los órganos de la administración activa”.¹⁰

Por lo que respecta a la del 10 de junio de 1967, ésta fue el soporte constitucional propiamente dicho, puesto de manera expresa, otorgó el reconocimiento para que las leyes federales crearan Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Desatancándose por otra parte, la competencia directa asignada a la Suprema Corte para la revisión contenciosa administrativa.

Finalmente la reforma del 10 de agosto de 1987, reconocería la facultad reglamentaria al Congreso Federal sobre los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, por su parte también se consigna una reasignación de competencia para el conocimiento de la revisión contencioso administrativa, puesto que con esto se trató de desconcentrar

¹⁰ Vázquez Alfaro, José Luis citado en: Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, Porrúa, México, 2013, pág. 26.

la carga de la Suprema Corte, concediendo la Revisión a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Cabe aclarar que esas reformas no son las únicas, puesto que cada artículo citado, ha sufrido diversas reformas, pero para aspectos del estudio que nos ocupa, nos limitamos a las que mencionamos amén de su relevancia.¹¹

3. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al inicio del siglo XXI, se dio una reforma de gran magnitud en materia fiscal, bajo el mandato de Vicente Fox, en estricto apego al “Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales¹²”, publicado el domingo 31 de diciembre de 2000, se estableció por disposición del Artículo Décimo Primero, en su fracción tercera, el cambio de denominación del Tribunal Fiscal de la Federación, señalando:

“[...]

III Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa...”¹³

En consecuencia lo que acaeció fue un cambio de nombre, sin que implicara mayor complejidad. La reforma a la denominación del Tribunal, pudo haberse justificado de manera sencilla, señalando como razón principal, el hecho de que para la década con la que iniciaba el nuevo siglo, el constante incremento de las materias de las cuales conocía el Tribunal, hacía imposible seguir sosteniendo una naturaleza netamente fiscal, puesto que ya se había asignado múltiples materias que correspondían al derecho administrativo.

¹¹ Para consultar todas las reformas que sufrieron los artículos citados: Véase “SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS POR ARTÍCULO. Actualizado al 15 de agosto de 2016” [en línea], http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_art.pdf [consulta: 23 agosto 2016].

¹² DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones fiscales. Publicación en el Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 2000 [en línea], <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2000&month=12&day=31> [consulta: 23 de agosto de 2016]

¹³ *Ídem.*

Con el devenir de los años, la legislación en materia contenciosa se fue ajustando con paso lento pero firme, para conceder al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, una normativa innovadora que le permitiría enfrentar los retos de una “Justicia Administrativa” en pleno y constante perfeccionamiento, el primer paso se da en el año 2005 con la publicación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ley de carácter procesal que de manera radical sustrae todo lo que por años, el C.F.F, guardó para sí, y se estableció en una ley especializada que con un mejor trato, concedió las normas procesales que hoy dirigen el proceso contencioso administrativo en el ámbito federal.

Posteriormente en el año de 2007 nace la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que abrogó a la L.OT.F.F de 1995, y con la cual se da la pauta para un cambio sustancial en la estructura del Tribunal.

Con esa normativa, se continuó con la expansión de la competencia asignada a dicho órgano jurisdiccional. Tal expansión se vio reflejada en el diverso 14 de la L.O.T.F.J.F.A, puesto que además de consagrar la competencia material de legislaciones anteriores se agregaron nuevas materias de conocimiento para el Tribunal, a guisa de ejemplo la que se ocupa del régimen contractual de Estado, señalando con rigor el conocimiento de los conflictos que se deriven no solo de las controversias en materia de obra pública sino también aquellos del régimen de adquisiciones y arrendamientos, asimismo se reconoce la facultad para el conocimiento de juicios relacionados con la “Responsabilidad Patrimonial del Estado”, destacándose además el conocimiento de “actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación” –art. 14, penúltimo párrafo de la L.O.T.F.J.F.A.-

De esa nueva y robusta competencia, resultaría lógico que también la estructura del Tribunal se vería afectada, a fin de poder hacer frente a los nuevos retos, en su estructura además de la “Sala Superior” -que funcionaba en Pleno y en Dos Secciones- y las “Salas Regionales” resultaba relevante la creación de la “Junta de Gobierno y Administración”, siendo el órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina de

los Servidores Públicos del Tribunal así como de la carrera jurisdiccional que estos pudiesen forjar.

Por otra parte también resultaron innovadores los sistemas:

- “Profesional de Carrera”; y de
- “Responsabilidades de los funcionarios jurisdiccionales”.

Ambos sistemas tenían como objetivo el primero, dotar al Tribunal de los Servidores Públicos mejor capacitados para el desempeño de la función jurisdiccional encargada a ese órgano garante de la legalidad, y cuyos principios rectores son los de eficiencia, capacidad y experiencia. Señalando de manera puntal las fases de ingreso, promoción, permanencia y retiro de los mismos.

Y el segundo sistema, el de “Responsabilidades”, se estableció con el fin de sancionar las conductas ilícitas en las que puedan incurrir en el ejercicio de la función jurisdiccional. Lo anterior con la finalidad de resguardar aquellos principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos, en este caso, los del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Fueron múltiples las voces de reconocidos administrativistas las que había pugnado desde el nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, por la creación de un Tribunal de Justicia Administrativa, entre ellos podríamos citar a don Alfonso Nava Negrete o a la Dra. Dolores Hedúan Virúes.

Nava Negrete, en su obra de Derecho Procesal Administrativo, señalaba que la “La necesidad de crear un Tribunal Administrativo o “el Contencioso Administrativo” en México se apoya fundamentalmente en tres hechos indiscutibles: ampliación continua que ha experimentado la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación desde la fecha de su establecimiento, el actual proceso de descentralización de la actividad de la Administración

Pública y la marcada intervención del Poder Ejecutivo en la vida pública y privada de la Economía Nacional”.¹⁴ Hechos que hoy en día siguen tan vigentes como cuando los refirió hace ya más de 50 años, en gran medida por la naturaleza dinámica del derecho administrativo, que está en constante movimiento en aras de un marco de mayor espectro que permita crear, desconcentrar o descentralizar la actividad estatal.

Por su parte la Dra. Hedúan Virúes, quien fuera magistrada del Tribunal Fiscal de la Federación, propuso en 1964, de manera conjunta con otros Magistrados un “Proyecto” donde se preveía la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación por un “Tribunal Federal de Justicia Administrativa”.¹⁵

Sin duda las pretensiones de aquellos juristas, se cristalizaron, primero, con el cambio de denominación del Tribunal Fiscal de la Federación al de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y finalmente para concluir con el nuevo “Tribunal Federal de Justicia Administrativa” y su nueva Ley Orgánica.

Esto se debe en gran medida gracias a la constante presión a la que se vio sujeto el Gobierno Federal, a causa de los intermitentes escándalos de corrupción en el transcurso del sexenio Peñista, donde el Titular del Ejecutivo Federal anunció una Reforma en materia de combate a la corrupción.

Lo anterior se concretó en el decreto por el cual se “reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción” publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 27 de mayo de 2015, y con el que se pretende erradicar el cáncer de la corrupción, reformándose diversos preceptos constitucionales con el objeto de coordinar a los gobiernos federal y estatal para que de manera conjunta sostengan el “Sistema Nacional Anticorrupción”.

¹⁴ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, 1959, pág. 25.

¹⁵ Véase el CAPÍTULO SÉPTIMO intitulado “PROYECTOS PARA LA CRACIÓN DE UN TRIBUNAL FEDERAL DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA” en la obra de Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, 1991, pág. 179 y subsecuentes.

Del decreto anterior resulta de interés para nuestro estudio el contenido de la reforma a la fracción XXX-H del Artículo 73 de la C.PE.U.M, la cual cito:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-G. [...]

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el **Tribunal Federal de Justicia Administrativa**¹⁶, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.¹⁷

¹⁶ Énfasis añadido.

¹⁷ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Publicación en el Diario Oficial de la Federación 27

Como se puede apreciar, el legislador federal se preocupó por sentar las bases constitucionales para la transformación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en un renovado órgano jurisdiccional.

Además de lo anterior por efecto de uno de los artículos transitorios del decreto ya mencionado, se obligó al legislador federal a expedir las leyes correspondientes, para que surgiera el “Sistema Nacional Anticorrupción” y fue de tal suerte que en fecha 18 de julio de 2016 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, la “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción”; “Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos” y “Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, de la última que es de nuestro interés diremos que:

- a. Sostiene la plena jurisdicción del Tribunal. Sin embargo a diferencia de la Ley anterior ésta ya no lo designa como un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sino que busca innovar en la denominación y lo refiere como Tribunal de Justicia Administrativa.
- b. La competencia del Tribunal sigue en crecimiento y consigna nuevas hipótesis normativas como competencia del renovado Tribunal.
- c. En cuanto a la estructura del Tribunal saltan a la vista los cambios en lo que atañe a su integración.

En lo que concierne al punto “a”, el artículo primero de la ley, nos dice que “El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena”.

Es válido preguntarnos hasta donde llega el concepto de la “Plena Jurisdicción” si por ejemplo la práctica nos indica un pequeño defecto y este se da en el momento de la ejecución de sus fallos, puesto que los medios con los cuales goza para asegurar el cumplimiento, son ineficaces, lo que ha generado en cierto grado una dependencia para su ejecución mediante la intervención del Poder Judicial de la Federación.

de mayo de 2015, [en línea], http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015, [consulta: 24 de agosto de 2016].

Es cierto que la práctica señala que cuando una sentencia del Tribunal ha “causado estado” las autoridades sin más reparo suelen cumplir, empero, existen también casos “excepcionales” en los cuales las autoridades tanto administrativas como fiscales, son omisas al cumplimiento de la sentencia, momento en el cual el victorioso actor mediante el “recurso de queja” acude para que se coaccione a la demandada a cumplir, sin embargo ha quedado demostrado que a pesar de que sea procedente la queja, también resulta evidente que la multa que de ella deriva, no genera el suficiente impacto en las autoridades, para que se sientan obligadas a cumplir.

Posteriormente el justiciable tiene que solicitar por la vía de Amparo la “Protección de la Justicia Federal”, por las conductas omisas de la autoridad demandada, y que por lo general sucede cuando la autoridad debe erogar dineros, a causa de la “Sentencia” dictada dentro del juicio de nulidad correspondiente, por lo que aquella máxima constitucional que indica que se debe tener la oportunidad de ser sujeto a una justicia pronta y expedita, suele ser una simple aspiración.

Hecha la anterior crítica, en otra directriz por lo que corresponde al punto “b”, la competencia del Tribunal quedó consignada en los numerales 3 y 4 de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quedando su nueva competencia de la siguiente manera:

“Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I. Los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;

II. Las dictadas por autoridades fiscales federales y 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;

III. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

V. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

VI. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

VII. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;

IX. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante.

También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

X. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado;

XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

XII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

XIV. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscritos por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

XV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

XVI. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos;

XVII. Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

XVIII. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

XIX. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.

Artículo 4. El Tribunal conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales.

Bajo ninguna circunstancia se entenderá que la atribución del Tribunal para imponer sanciones a particulares por actos u omisiones vinculadas con faltas administrativas graves se contrapone o menoscaba la facultad que cualquier ente público posea para imponer sanciones a particulares en los términos de la legislación aplicable.”

De los preceptos citados se aprecia, primero que sigue manteniéndose el conocimiento de asuntos fiscales, asimismo que la competencia administrativa sigue en franco crecimiento y segundo que de manera errónea a nuestro juicio, se asigna al Tribunal la facultad de conocer de resoluciones dictadas por el órgano electoral, con lo cual si bien se rompen paradigmas (por el hermetismo que había mantenido hasta ahora de sus asuntos) puesto que se descentraliza del conocimiento de esos asuntos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salta a la vista que resultará engorroso para el Tribunal asumir funciones que por tradición y celo judicial conciernen a la materia electoral.

Por otra parte resulta evidente, que en estricto apego a la reforma en materia de corrupción se reestructura el conocimiento de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, para lo cual el Tribunal se deberá ajustar a lo que establece la legislación de la materia, la cual contempla un procedimiento de características singulares.

Aunado a lo anterior es novedoso es el sistema resarcitorio que otorga la facultad de sancionar a particulares que se vean inmiscuidos en faltas graves.

Es menester referir el importante papel que jugaran los Tribunales de Justicia Administrativa ante el “Sistema Nacional Anticorrupción” pues sobre estos se ha constituido uno de los pilares fundamentales del mismo, porque el segundo párrafo de la

fracción I, del artículo 109 de la C.P.E.U.M. dice que las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente.

El problema se va a presentar cuando en las entidades federativas tengan que juzgar las faltas graves, muchos de los Estados deberán sacar del poder judicial el conocimiento de las contiendas administrativas, y otras como en el caso de mi estudio, van a tener que crear un aparo jurisdiccional que no existe hoy en día.

Finalmente sobre el punto “c”, son evidentes los cambios en la estructura orgánica del Tribunal. Así las cosas, de manera congruente al texto constitucional, la L.O.T.F.J.A. renueva la organización de ese órgano jurisdiccional para quedar de la siguiente manera:

Artículo 6. El Tribunal se integra por los órganos colegiados siguientes:

- I. La Sala Superior;
- II. La Junta de Gobierno y Administración, y
- III. Las Salas Regionales.

II. Locales.

La Constitución General de la República reconoce la existencia de 32 entidades federativas como partes integrantes de la federación, y es también la norma constitucional la que sentó las bases para la creación de los tribunales de lo contencioso administrativo locales.

Lo anterior derivado del decreto que reformó la C.P.E.U.M, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 17 de marzo de 1987, en esa reforma se consignó en la fracción IV, del artículo 116 para quedar así:

“Artículo 116. [...]

I a III.- [...]

IV.- Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la

Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”

Aunque con el mejor de los deseos el legislador federal trató de sentar las bases constitucionales para que en todo el territorio nacional se instituyesen los tribunales administrativos correspondientes para garantizar la justicia administrativa, también es cierto que si nos atenemos a una interpretación a la letra de la ley, resulta desafortunada la palabra “podrán” puesto que gramaticalmente implica una mera potestad, esto acarrea poner en manos de los Congresos Estatales la decisión de legislar o no sobre la materia objeto del presente estudio.

Por otra parte, también es desacertada la técnica legislativa en razón de que se legisló limitando el contencioso local a los asuntos que surgieran de los actos de la administración local, sin embargo se olvidaron que en el orden local, el municipio libre constituye otro orden de gobierno que en su normal funcionamiento expide actos administrativos,¹⁸ los cuales no están exentos de causar agravios a los derechos de los particulares, dejando a los mismos en estado de incertidumbre e indefensión jurídica, cuando al hacer respetar sus derechos quedan insatisfechos con la respuesta de la autoridad.

Sin embargo, a pesar de todo lo anterior la justicia administrativa en México a nivel local, desde el surgimiento del Tribunal Fiscal de la Federación ha ido en constante aumento y perfeccionamiento, un reflejo de esto se advierte, por ejemplo con la creación de órganos de lo contencioso administrativo locales, que se encargan de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local o municipal, y los particulares.

¹⁸ Cabe aclarar que con la reforma de 1999, al artículo 115 Constitucional, se estableció la facultad a los legisladores locales para establecer mecanismos de solución de controversias entre la administración pública municipal y los particulares sin embargo, siendo realistas por la naturaleza y fragilidad de los municipios difícilmente pueden establecer Tribunales de lo Contencioso, algunos municipios en Puebla como el Puebla, valga la redundancia, podrían por su tamaño establecer un órgano de esta naturaleza sin embargo otros como el de Teteles de Ávila Castillo, que es muy pequeño difícilmente podría soportar la carga financiera y humana que implica un órgano impartidor de justicia.

En la siguiente tabla de manera cronológica ilustro como ha sido tal evolución:

Entidad federativa.	Año de creación.	Denominación.
Ciudad de México.	1971	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
Sinaloa.	1976	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa.
Sonora.	1977	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora.
Hidalgo.	1982	Tribunal Fiscal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Hidalgo.
Jalisco.	1984	Tribunal de lo Administrativo del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
Querétaro.	1985	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.
Guanajuato.	1987	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.
Estado de México.	1987	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.
Guerrero.	1987	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero.
Yucatán.	1987	Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Yucatán.
Baja California.	1989	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.
Veracruz.	1989	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Chiapas.	1989	Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Chiapas.
Morelos.	1990	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Morelos
Nuevo León.	1992	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.
San Luis Potosí.	1993	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí.
Colima.	1996	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima
Tabasco.	1997	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco.
Campeche.	1997	Sala Administrativa Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche.
Zacatecas.	2000	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas
Morelos.	2000	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Morelos.
Tlaxcala.	2002	Sala Unitaria Electoral Administrativa del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala.
Nayarit.	2002	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit
Quintana Roo.	2003	Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo.

Durango.	2004	Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Durango
Baja california Sur.	2004	Sala Unitaria Administrativa del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur.
Aguascalientes.	2005	Tribunal Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes.
Oaxaca.	2006	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.
Chiapas.	2007	Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Chiapas.
Michoacán.	2007	Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo. ¹⁹

De la tabla anterior se desprenden las siguientes observaciones:

- a) A pesar de que la Constitución Federal reconoció la existencia de los Tribunales Locales de lo Contencioso-Administrativo hasta 1987, no fue un obstáculo para que la Ciudad de México, Sinaloa, Sonora, Hidalgo, Jalisco y Querétaro durante la década de 1970 instituyeran los primeros 6 tribunales de naturaleza contenciosa.

- b) El error del legislador federal respecto a la potestad concedida a los Congresos Locales en la fracción y artículo citado anteriormente, dio como resultado que muchos de ellos hayan sido omisos a efecto de erigir verdaderos tribunales de lo contencioso-administrativo con la autonomía y especialización correspondiente, al estimar que la competencia de los asuntos administrativos y fiscales le corresponden a los tribunales del fuero común local, asignando el conocimiento de

¹⁹ Datos que pueden consultarse en la página de la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea] <http://www.amtcaem.org/> [consulta: 26 de agosto de 2016]

esos asuntos en algunos casos al Tribunal Electoral o al Tribunal Superior del Estado; en uno u otro caso la jurisdicción contenciosa se encuentra adscrita al Poder Judicial.

- c) Y como última consideración lo anterior nos sirve como referente para demostrar que a la fecha son solo 3 los estados de la República que se encuentran con un rezago imperdonable en la materia contenciosa-administrativa, siendo éstos Coahuila, Chihuahua y Puebla.

Aunque parezca que la mayoría de los estados han evolucionado y han aceptado una jurisdicción contenciosa administrativa, lo cierto es que tal y como comentamos supra, un porcentaje de los órganos que conocen los asuntos contenciosos, y que buscan ser el eje rector de la legalidad de los actos de la administración, descansan su competencia en una arraigada tradición judicialista.

Esencia contraria a la evolución del Contencioso Federal, cuya naturaleza ha tratado, desde sus inicios, de desvincularla de la función judicial, posiblemente las cuestiones políticas en diversos estados de la República, ha fomentado que de manera disimulada, encarguen los asuntos contenciosos al Poder Judicial local, como medios de control de legalidad, lo cual resulta en rémora para la correcta administración de la justicia administrativa.

Incluso al grado de llegar al absurdo de tratar a las acciones de nulidad en materia contenciosa administrativa, al amparo de las normas del derecho común, nada más alejado de la realidad en las controversias del orden administrativo o fiscal, puesto que la esencia y la naturaleza de las partes en litigio, no se encuentran en un plano de igualdad, como acaecería en los conflictos del derecho privado.

Eso sucede en el Estado de Puebla, puesto que al no existir el órgano garante de control de la legalidad correspondiente, los asuntos los conoce el Poder Judicial de Puebla, sin embargo, pero el problema en esa entidad federativa no radica en la inexistencia de

los medios constitucionales para lograr reglamentar un “Contencioso Local”, resulta más bien asunto de la parsimonia del legislador local.

En relación a lo que se afirma en el párrafo que antecede la cuestión no se centra en la normatividad local, habida cuenta que en el día 24 de octubre de 2008, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Puebla, la “DECLARATORIA que contiene el Decreto del H. Congreso del Estado, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla” y del cual el contenido que nos importa es el que se refiere a la adición de la fracción X del Artículo 12 y el de la fracción XXXI al 57 de la Constitución Local, ambos que cito y que son del tenor siguiente:

Artículo 12.- Las leyes se ocuparan:

I a IX [...]

X.- Instituir un Tribunal de lo Contencioso Administrativo Estatal, dotado de plena autonomía en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver las controversias derivadas de actos administrativos que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares”

Artículo 57.- Son facultades del Congreso del Estado.

I a XXX [...]

XXXI.- Instituir mediante leyes que para tal efecto expida, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal, ya sea centralizada o paraestatal, estableciendo las normas que regulen su organización y funcionamiento; así como las atribuciones de sus integrantes y los requisitos para su nombramiento, sus procedimientos y los recursos contra las resoluciones que pronuncien.

Razón por la cual no existe excusa alguna que pudiera oponer el constituyente local, a efecto de lograr aterrizar en la legislación secundaria, el Tribunal Contencioso correspondiente.

No obstante a que la Constitución Local sentó las bases constitucionales para la reglamentación del órgano jurisdiccional administrativo, tengo la imperiosa necesidad de

expresar mi disentimiento respecto a las mismas, puesto que en gran medida resultaron desatinadas en su redacción, en virtud de que igual que al legislador federal, el constituyente local en su redacción no se ocupó de asignar la competencia para el conocimiento de los conflictos que se susciten con la administración pública municipal.

Dejando entonces a los particulares que hayan visto trasgredidos sus derechos por la actuación administrativa en un estado de verdadera incertidumbre jurídica, puesto que si bien es cierto que la Ley Orgánica Municipal, consigna un Recurso como medio de defensa, la praxis indica que los Recursos interpuestos ante el superior jerárquico, suelen confirmar el acto administrativo que por esa vía se recurre, por lo que genera duda sobre la vía idónea para controvertir la resolución, aunque la experiencia indica que será el amparo el mecanismo de protección que se tendrá que invocar.

Hoy las cosas parecen cambiar con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 27 de mayo de 2015 -a la cual nos referimos en el tema designado al Tribunal Federal de Justicia Administrativa- la cual reformó el contenido del artículo 116 quedando de la siguiente manera:

“Artículo 116. [...]

I a IV.- [...]

V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir **Tribunales de Justicia Administrativa**, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

De la lectura anterior, se hace evidente que el Gobierno Federal, en un golpe de timón busca sentar las bases para homogeneizar el sistema de impartición de Justicia Administrativa a nivel nacional.

Es plausible en tanto que a diferencia de la primera redacción de la fracción de ese artículo, que consignó la existencia de los Tribunales Contenciosos Locales, se logró además que se consideraran también las contiendas que surjan entre la administración municipal y los administrados, contemplando de manera integral el sistema de responsabilidades administrativas del que se ocupó la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como la de la responsabilidad resarcitoria de los particulares frente al Estado.

Igualmente se observa que el constituyente federal, fue consciente y dio un paso agigantado al cambiar la letra de la ley pasando de una mera potestad a una verdadera obligación para los Congresos Locales, puesto que se transformó el vocablo “*podrán*” por “*deberán*”. Con lo cual hoy resultará ineludible y constreñirá a las legislaturas estatales a dotar de la legislación tanto constitucional como reglamentaria, para el establecimiento del contencioso administrativo local, sin embargo habrá que decir que el Congreso Federal, cambió la terminología al erradicar el concepto del contencioso administrativo y cambiándolo por el de “Tribunales de Justicia Administrativa”.²⁰

Habría que puntualizar que las cuestiones terminológicas no tienen nada que ver en cuanto a que se modifique el contenido de la jurisdicción contencioso administrativa, que implica el conocimiento, interpretación y resolución de contiendas administrativas, entendidas lisa y llanamente como las diferencias que susciten entre la administración pública –en alguno de sus tres niveles- y los gobernados y excepcionalmente a la inversa –juicio de lesividad- puesto que esos presupuestos los seguirá ostentado el órgano jurisdiccional correspondiente, independientemente del nombre que se le quiera conceder, y más aún si recordamos que uno de nuestros más grandes administrativistas, Don

²⁰ Por su parte esa obligación queda palpable de conformidad a lo que está expresado en el Artículo Cuarto Transitorio de la Reforma de fecha 27 de mayo de 2015 y que reza así: “El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el Segundo Transitorio del presente Decreto”

Alfonso Nava Negrete, reitera que la Justicia Administrativa y el Contencioso Administrativo son usados como sinónimo.²¹

Conviene precisar que será estricta tarea de constituyente de las entidades federativas, el dotar de una legislación contenciosa lo suficientemente digna, que garantice el acceso a los particulares de los medios de defensa, que en forma de control de legalidad, restrinjan la actividad ilegal de la administración tanto local como municipal.

1. Iniciativas de ley.

Comenzaré diciendo que según consta en las 519 iniciativas presentadas bajo la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Puebla, no existe alguna respecto a la creación del Tribunal Contencioso Local.

Lo que sí ha acontecido en la presente legislatura, es que se han presentado sendas iniciativas, que pugnan por modificar el texto constitucional local. Una propuesta por el Diputado Pablo Fernández del Campo Espinosa, integrante de la fracción parlamentaria del Revolucionario Institucional, y otra presentada por el grupo legislativo del Partido Acción Nacional a través del Diputado Sergio Moreno Valle Gérman.

En ambas iniciativas se propone reformar la fracción X del artículo 12 así como las fracciones XIV, XV y XXXI, del artículo 57, de la C.P.E.L.S.P., ambas concernientes al primer periodo de sesiones y fechadas en febrero de 2016. El contenido de esas iniciativas la veremos el cuadro comparativo siguiente²²

PRI		PAN
Artículo 12.- Las leyes se ocuparán de:		
Fracción X.	Instituir un Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena	Instituir el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla,

²¹ Véase Nava Negrete, Alfonso, *Op. Cit.* Pág. 21.

²² Es de mencionar que el contenido íntegro de las reformas que aquí se citan pueden ser consultadas en la página del congreso estatal, en donde también advertiremos que ambas se encuentran en “tramite” [en línea] <http://congresopuebla.gob.mx/buscadores/iniciativas/index.php> [consulta: 28 de agosto de 2016]

	<p>autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones y con facultades para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los; y</p>	<p>dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.</p> <p>El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos estatales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.</p> <p>El Tribunal se regirá por la Ley de la materia, que para tal efecto se expida.</p>
--	--	--

Artículo 57.- Son facultades del Congreso:

<p>fracción XIV</p>	<p>Elegir a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Justicia Administrativa, a propuesta en terna del Ejecutivo y a los del Tribunal Electoral del Estado, en los términos señalados por la legislación electoral vigente;</p>	<p>Elegir a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Justicia Administrativa, a propuesta en terna del Ejecutivo y a los del Tribunal Electoral del Estado, en los términos señalados por la legislación electoral vigente;</p>
<p>fracción XV</p>	<p>Conocer y resolver sobre las renunciias; así como de las licencias por más de treinta días del Gobernador, de los Diputados, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de Justicia Administrativa, de los del Tribunal Electoral del Estado, del Auditor Superior</p>	<p>Conocer y resolver sobre las renunciias; así como de las licencias por más de treinta días del Gobernador, de los Diputados, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de Justicia Administrativa, de los del Tribunal Electoral del Estado, del Auditor Superior</p>

	del Estado y demás que conforme a Ley deba conocer.	del Estado y demás que conforme a Ley deba conocer.
fracción XXX	Instituir mediante leyes que para el efecto expida, el Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos; en términos de lo previsto en el artículo 12 fracción X de esta Constitución;	Instituir mediante leyes que para el efecto expida, el Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones y con facultades para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos;

Ambas iniciativas pretenden reformar las bases constitucionales que existen actualmente, sin embargo es criticable hasta cierto punto el raquítico contenido por la que pugnan los priistas, parece de mejor estructura y más robusta la presentada por el PAN. Hasta cierto punto es aceptable la que nos concede este último, un tanto repetitiva en su

contenido, en cuanto a la convergencia en términos casi idénticos de la fracción X del Artículo 12 con el de la fracción XXX del diverso 57 de la C.P.E.L.S.P.

Finalmente derivado de esas propuestas legislativas y de los debates que naturalmente conlleva, se reformó la fracción X del precepto ya citado para quedar como sigue:

“Artículo 12.- Las leyes se ocuparán de:

I. a IX [...]

X. Establecer la organización y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, así como las disposiciones que regulen los procedimientos y recursos contra sus resoluciones.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado estará dotado de plena autonomía para dictar sus resoluciones y tendrá competencia para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal o municipal y para imponer, en los términos que disponga la Ley de la materia, las sanciones a los servidores públicos estatales y municipales por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como para fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos, según corresponda.

El Tribunal se integrará por tres Magistrados que durarán en su cargo quince años improrrogables y deberán reunir los requisitos que se señalen en la Ley.

Los Magistrados del Tribunal serán designados por el Gobernador del Estado y ratificados por el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la Ley”²³

Se hizo mención al inicio de este apartado, que en la LIX legislatura no se han presentado iniciativas referentes a la creación del Tribunal Contencioso correspondiente, cosa que sí sucedió en la legislatura anterior.

²³ Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el día 4 de noviembre de 2016.

“La iniciativa de ley” que se refiere es la que presentó, en diciembre de 2011 el Diputado José Juan Espinosa Torres, y cuyo contenido se puede resumir en los siguientes puntos:

PRIMERO.- Es una ley que de manera conjunta trata en dos “Títulos”, el primero denominado “De la Organización y Competencia”, con cinco capítulos, y el segundo intitulado como “Del Procedimiento” integrado por trece capítulos, las normas de carácter orgánico así como las procesales.

SEGUNDO.- Aquella ley concentra todo su contenido en 94 artículos.

TERCERO. Haciendo un análisis comparativo con la legislación contenciosa, resulta ser una copia fiel del ordenamiento vigente para la Ciudad de México, lo cual comprobamos tomando como ejemplo el contenido de algunos artículos tomados al azar de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para esos efectos se muestra la siguiente tabla:

	Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Iniciativa de Ley que crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Puebla
Artículo 1°	El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un Tribunal Administrativo con la organización y competencia que esta Ley establece, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas.	El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Puebla, es un Tribunal Administrativo con la organización y competencia que esta ley establece, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas.
Artículo 17.-	La Sala Superior será el Órgano Supremo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se integrará con siete Magistrados	La Sala Superior será el Órgano Supremo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Puebla, se integrará con siete Magistrados

	especialmente nombrados por ella conforme al artículo 3º de esta Ley. Bastará la presencia de cuatro de ellos para que pueda sesionar y aprobar acuerdos o resoluciones.	especialmente nombrados por ella conforme al artículo 3º de esta Ley. Bastará la presencia de cuatro de ellos para que pueda sesionar y aprobar acuerdos o resoluciones.
Artículo 40.-	Las notificaciones surtirán efectos a partir del día siguiente al en que sean hechas.	Las notificaciones surtirán efectos a partir del día siguiente al en que sea hechas.
Artículo 51.-	Cuando se demande la nulidad de una resolución negativa ficta, se podrá ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma.	Cuando se demande la nulidad de una resolución negativa ficta, se podrá ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes al e que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma.

Con lo anterior, nos queda claro que lejos de ser una verdadera iniciativa, es simplemente un “copy-paste” de una legislación ya existente.

Sin duda es válido que el legislador local se pueda apoyar en la normativa vigente a nivel nacional para crear una institución jurídica que se ignora por completo dentro del estado, lo que no es válido es que los representantes populares sean chambones y no puedan poner un poco de ingenio y empeño para crear una buena legislación.

Además, como se vio no sólo basta con que se den las bases constitucionales tanto federales como locales, sino que se cuente con un verdadero compromiso del legislador, porque de nada sirven los buenos deseos, afirmando que únicamente funcionan aquellas inquietudes que se ven formalizadas y que buscan la protección de los intereses de sus representados.

CAPITULO SEGUNDO.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL.

I. Administración Pública.

El actuar del Estado, descansa en diferentes funciones; Judicial, Legislativa y Administrativa. Para efectos del presente estudio, nos interesa la última, misma que se encarna en un Poder Ejecutivo y cuyo Titular buscará desahogar los fines del Estado mediante una multitud de importantes actividades distribuidas en diversos órganos. Correspondiendo tales tareas a aquella parte que la doctrina y la legislación nacional reconocen como “Administración Pública”.

1. Concepto.

La vida social sin la estructura del Estado sería inconcebible, pues será éste quien asuma una inagotable cantidad de actividades²⁴ cuya finalidad será satisfacer los intereses de la sociedad, según los fines²⁵ bajo los cuales fue concebido.

Tales actividades, continuas y permanentes, son desarrolladas en gran medida gracias a la función administrativa, función que en nuestro sistema federativo recae en el “Poder Ejecutivo” –de conformidad a la norma fundamental-

Ese “Poder” es encabezado por el “Presidente de la Republica” quien ante la labor diaria del Estado, en ese sinfín de actividades que tiene que realizar, goza del apoyo de un conjunto de órganos bien estructurados y a los cuales la legislación les asigna una competencia específica.

Dicho conglomerado que se encuentra integrado por los órganos y sus actividades correspondientes recibe el nombre de “Administración Pública” concepto ampliamente

²⁴ A guisa de ejemplo se puede citar la prestación de servicios públicos, la vigilancia y control económico, los fomentos industrial y turístico, la vigilancia y salvaguarda del orden y paz pública sea interna o externa, por mencionar solo algunos.

²⁵ Para abundar sobre el tema véase “Fines y Valores del Estado” en González González, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, Porrúa, México, 2008, pág. 639.

estudiado por los administrativistas, siendo un término jurídico fundamental para el derecho público, a grado tal que habrá tantos conceptos como doctrinarios se consulten.

Así las cosas existe cierto consenso entre los autores al considerar este concepto desde dos aristas, la una implica actividad, la otra estructura orgánica²⁶, en la doctrina nos parece pertinente citar el concepto que nos ofrece don Andrés Serra Rojas, quien de manera homogénea contempla esas dos aristas diciéndonos que “La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación”,²⁷ cabe aclarar que aunque nuestro insigne administrativista, cita que son los órganos del “Poder Ejecutivo Federal” esta concepción se hace extensible de manera genérica a los otros ámbitos de gobierno, el local y el municipal.

Esa administración se bifurca en dos grandes áreas, la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal, que asumen sus funciones de acuerdo a un esquema orgánico, que en lo subsecuente se analizará.²⁸

2. Formas de organización administrativa.

Señalé en el tema anterior que la función administrativa recae en el Titular del Ejecutivo, quien se apoya en la Administración Pública para cumplir con las tareas que requiere la satisfacción de necesidades colectivas.

²⁶ Por ejemplo Gabino Fraga dice que se puede ver desde el punto de vista formal y material, en la posición de Acosta Romero, éste advierte a la administración pública en un sentido orgánico y otro funcional, también Sergio Valls y Carlos Matute, dicen que se entiende de forma Objetiva y Otra Subjetiva.

Véase Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 48 ed., Porrúa, México, 2011, pág. 111; Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 8ª ed., Porrúa, México, 1988, pág. 110; y Valls Hernández, Sergio y Carlos Matute González, *Nuevo Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2013, pág. 555.

²⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 8ª ed., Porrúa, México, 1977, pág. 79.

²⁸ Así dispone lo dispone la Constitución General de la República, en el artículo 90.

Las actividades del Estado constantemente van mutando, van creciendo, en gran medida tanto por las necesidades internas como de factores externos (avances tecnológicos, clínicos, desarrollo industrial, comercio internacional, etc.).

Es entonces que la carga de esas actividades que el Estado realiza a través de su función administrativa, demanda repartirlas, con la finalidad de solventar las exigencias de la vida social.

La manera en que el Estado logra distribuir esas actividades, es mediante un esquema orgánico, que en la doctrina y en la legislación se conocen como “formas de organización administrativa”²⁹ Que van desde un simple sistema de jerarquización, hasta la creación de organismos con plena autonomía.

Doctrinal y legalmente se admiten como formas de organización administrativa 1.- Centralización; 2.- Desconcentración; y 3.- Descentralización; las primeras dos atienden a la Administración Pública Centralizada, y la última corresponde a la Administración Pública Paraestatal.

La primera de estas formas se concreta en un sistema en el cual el conjunto de órganos que desempeñan la función administrativa, dependen del Titular del Ejecutivo.

Bajo ese entendido se desglosa una estructura jerarquizada, en la cual en la cima se ubicará el Titular del Ejecutivo, y de él se irán colocando de manera escalonada y en forma descendiente los demás servidores públicos, hasta llegar a una base donde se concentrarán los de menor jerarquía.

Lo anterior con la finalidad de concentrar una “unidad de decisión, de mando, de acción y de ejecución”³⁰, que se logrará mediante el ejercicio de facultades específicas, que son consignadas al superior jerárquico. Al respecto la doctrina las identifica como

²⁹ Basta recordar que el artículo 90 de la C.P.E.U.M establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal; por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo primero “...establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal...”

³⁰ Véase Acosta Romero, Miguel, *Op. Cit.*, pág. 116

“poderes”³¹ que de manera conjunta apelan a conservar la unidad del actuar de la administración.

Esos poderes son el de nombramiento, que implica la facultad que ostenta el Titular del Ejecutivo, para nombrar a sus colaboradores más allegados, en teoría ponderando la experiencia, los conocimientos y la probidad de sus futuros subordinados.

Además del citado en el párrafo anterior, confluyen muchos otros, que servirán para dotar a los superiores de los elementos necesarios para que la función administrativa fluya sin obstáculos, como son el poder de mando que faculta a los superiores para dar órdenes e instrucciones a sus subordinados.

A mayor abundamiento, para garantizar que esas órdenes e instrucciones sean cumplidas a cabalidad, los superiores cuentan con la potestad de vigilancia, que implica la supervisión de la conducta de sus inferiores, y no solo respecto a su acciones, sino también de todos aquellos actos administrativos por los cuales la administración exprese su voluntad, mismos que deberán estar a pegados al principio de legalidad.

Sin embargo los funcionarios, son seres humanos susceptibles de errar en su labor cotidiana, razón por la cual no siempre se logra la integridad del acto administrativo. Así las cosas los superiores tienen, la facultad de atraer para su conocimiento y perfeccionamiento los actos que están alejados de la legalidad, y que hayan sido dictados por los inferiores; al amparo de esa facultad se podrán revocar o modificar las actuaciones que no se ajusten a derecho, empero, lo cierto es que en la práctica difícilmente se revocará, la tendencia indica que se confirman los actos.

Ahora bien, con motivo del desacato de las órdenes del superior, o de un negligente actuar, el servidor público puede ubicarse en el supuesto de una serie de responsabilidades, que abarcan, la civil, penal, política y la administrativa, y es en esa línea, donde impera el poder disciplinario.

³¹ Fraga, Gabino, *Op. Cit.*, pág. 161.

Sobre el particular don Gabino Fraga afirma que aquella responsabilidad que no trasciende fuera de la Administración Pública, se denomina “falta disciplinaria”³², por lo cual la sanción que merece es igual una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que la ha cometido.

Para finalizar diremos que las bondades que trae la centralización administrativa, son entre otras la concentración de la actividad administrativa, lo cual implica un control férreo sobre el actuar de la administración, sin embargo la otra arista dicta que ante esa estricta dependencia, las labores que parecieran más simples, se vuelven lentas, e ineficientes, en muchas ocasiones en perjuicio tanto del Estado como de los particulares.

Esto dará la pauta a otra forma de organización administrativa, que nace con la finalidad de evitar esas dilaciones insoportables en el ejercicio de la función administrativa.

La siguiente forma de organización administrativa es la desconcentración administrativa, en ésta, se libera la pesada carga que sostienen los órganos centralizados, y se le asigna a nuevos órganos, cuya característica primordial seguirá siendo la subordinación y la dependencia jerárquica, con la pequeña ventaja de gozar de cierta “autonomía”.

Esa autonomía se advierte en dos polos, uno el técnico, el otro financiero, en cuanto al primer tipo de autonomía el órgano desconcentrado podrá disponer libremente de la ejecución de diversos actos que le ha concedido la legislación³³, así como el manejo y distribución de sus elementos humanos y materiales; al hablar de la financiera, quiere decir que podrá disponer libremente del presupuesto que le fue otorgado para el ejercicio de las actividades de su competencia.

³² *Ibíd.*

³³ Dice Acosta Romero “Este tipo de desconcentración que podríamos llamar ortodoxa, implica siempre la existencia de un órgano creado por un acto materialmente legislativo, en el que se le otorgan facultades propias, aunque en el fondo esas facultades formen parte de una competencia más amplia del órgano superior”; Véase Acosta Romero, Miguel, *Op. Cit.*, pág. 317.

En esa tesitura seguiré la directriz que marca el maestro Acosta Romero, respecto a las características propias de esta forma de organización administrativa, y que radican en que:

- a. Son creados por ley, o reglamento.
- b. Dependen siempre de la administración pública centralizada.
- c. Su competencia deriva de las facultades de la Administración Centralizada.
- d. Gozan de presupuesto propio.
- e. Tienen autonomía técnica.³⁴

Finalmente en lo que se refiere a la última forma de organización administrativa, la descentralización, tiene características, que la hacen más interesante, y por lo mismo más compleja.

Es menester señalar en primer término que la descentralización administrativa implica la creación de nuevos órganos totalmente independientes³⁵, que tienen como meta auxiliar a la administración pública centralizada, abundando en lo anterior don Gabino Fraga nos dice que “en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad de poder”.³⁶

Tales entidades, a diferencia de los órganos desconcentrados, no dependen directamente de la administración centralizada, sino que lo hacen de forma indirecta a través de la denominada sectorización, que implica estar ligado a la administración centralizada a través de las Secretarías del Despacho.

Esa independencia, hará que las actividades que les fueron encomendadas, sean mucho más ágiles, gracias a su autonomía, que tal como comenta el Dr. Fernández Ruiz, se atisba desde tres aspectos jurídico, financiero, y técnico, el jurídico implica

³⁴ Cfr. Acosta Romero, *Op. Cit.* pág. 317

³⁵ Creados mediante una ley o a través de un decreto.

³⁶ Fraga, Gabino, *Op. Cit.*, pág. 197.

personalidad, el financiero libertad en la ejecución del presupuesto que le hayan otorgado, y el técnico o de gestión les concede las facultades necesarias para que puedan tomar decisiones libremente respecto a las actividades específicas que por ley les correspondan, siempre sin requerir la venía de otro órgano.

Desde el punto de vista jurídico, la personalidad con la que se ostentan, los hacen poseedores de ciertos atributos, que no podemos desdeñar y que son los siguientes:

- a. Denominación; lo que para las personas físicas es el nombre, para las jurídicas colectivas públicas será la denominación, que será el conjunto de signos inequívocos que lo identificaran y particularizarán en el mundo del derecho.
- b. Domicilio, además de la denominación, diremos que gozan también de un domicilio que será aquella ubicación física, donde concentrarán sus actividades, y que será el lugar donde harán valer sus derechos y cumplirán con sus obligaciones.
- c. Objeto, este será el fin por el cual fueron creados, a guisa de ejemplo la ejecución de un servicio público.
- d. Patrimonio, consiste en el conjunto de bienes destinados para su funcionamiento y respecto a los cuales podrá disponer libremente, siempre y cuando se haga con el objetivo firme de cumplir con su objeto, que además tiene como característica primordial el ser inalienable, inembargable e imprescriptible.

Por lo que respecta a su estructura, este tipo de personas, al igual que las que se conforman en el derecho privado, tienen órganos de administración, así pues gozan de una estructura orgánica bien definida y cuentan con un Órgano de Gobierno; un Órgano de Vigilancia; y un Director General.

Esos órganos de administración, serán tratados en lo que se denominan “Estatutos” que tienen como fin primordial, sentar las bases para la estructura y organización de las entidades, asimismo indican la manera en que se van a integrar las diversas unidades o

áreas administrativas y finalmente indicarán con toda precisión las facultades con las que cuenten los servidores públicos del organismo.³⁷

No obstante el fenómeno de la descentralización, ha innovado desde hace muchas décadas, puesto que además de crear personas jurídicas, el proceso descentralizador, reconoce además figuras afines al derecho privado, como lo son las Empresas o los Fideicomisos Públicos, quienes de manera tripartita integran la Administración Pública Paraestatal.

II. Administración Pública Local.

El Estado Mexicano se reconoce como una Federación, lo que implica un sistema de competencias diferentes. Jurisdicciones que identificamos en dos órdenes de gobierno, uno “Federal” y otro “Local”. El primer nivel de gobierno será el Federal, en tanto que el segundo, el local se integrará por los Estados, que la norma fundamental identifica como “Entidades Federativas”.³⁸

Así pues nuestra nación se integra por la Federación, y 32 Entidades Federativas, recociéndoseles “Libertad” y “Soberanía”, teniendo solo como límite el llamado “Pacto Federal”. Aclarando además que éstas cuentan con personalidad jurídica, o sea, son personas jurídicas de carácter público.

Esas Entidades Federativas o Estados de la Federación, asimilan en su régimen interno, una forma de gobierno idéntica a la de la “Federación”. La C.P.E.U.M así lo dispone al señalar con toda precisión el diverso 116 lo siguiente:

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

³⁷ Como ejemplo citaré el Estatuto Orgánico de Pemex Exploración y Producción, publicado en el diario oficial de la federación el día 3 de julio de 2015; el Estatuto Orgánico del Servicio Postal Mexicano. publicado en el diario oficial de la federación el día 3 de junio de 2014.

³⁸ No sin antes aclarar que además de los citados, existe un orden político administrativo más, el “Municipio” quienes en su conjunto integran al Estado Mexicano.

Bajo esa óptica, diremos que el Estado de Puebla, así como las restantes entidades federativas, cuentan con la clásica división de funciones, representativa de los gobiernos democráticos como el nuestro.

Por los alcances del presente estudio, me ajustaré de nueva cuenta a la parte del “Poder Ejecutivo”,³⁹ en los gobiernos locales esa función la sostiene el “Gobernador” que en términos análogos al presidente de la República, se apoya de una Administración Pública Centralizada y Paraestatal, para el cumplimiento de la función administrativa.

Administración que en el Estado de Puebla deberá ser “eficaz, eficiente, congruente y planeará el desarrollo económico y social del Estado, para que sea integral, equilibrado y conforme a los principios del federalismo y de la justicia social” -art. 81C.P.E.L.S.P.-

1. Administración Pública Centralizada.

Por lo expuesto en líneas superiores respecto a la forma de organización centralizada, para evitar repeticiones innecesarias la referimos en los mismos términos respecto a esa forma de organización administrativa, y la cual se replica fielmente en el ámbito local, con las particularidades que ello implica.

Esas peculiaridades, las voy a tomar del orden jurídico vigente para el Estado de Puebla, por lo que será legislación obligada, primero, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, y luego la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.

En ese tenor el texto constitucional local refiere en su numeral 83 que será la ley orgánica la que establecerá cuales son las secretarías y dependencias que integrarán a la Administración Pública Centralizada.

³⁹ C.P.E.L.S.P. Artículo 70 .- El ejercicio del Poder Ejecutivo de la Entidad se deposita en un solo individuo que se denominará "GOBERNADOR DEL ESTADO DE PUEBLA";

L.O.A.P.E.P Artículo 2.-El ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al Gobernador del Estado, con las atribuciones, funciones y obligaciones que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y las leyes vigentes en el Estado de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

De manera concreta, y particularizada la ley orgánica en comento dispone en su artículo 1 que ésta “establece las bases para la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Estatal, Centralizada y Paraestatal”.

Amén de lo anterior la propia ley, en su artículo 17 indica que “para el estudio, planeación y despacho de los negocios de los diversos ramos de la Administración Pública Centralizada del Estado, el Titular del Poder Ejecutivo se auxiliará de las siguientes dependencias”:

- Secretaría General De Gobierno;
- Secretaría de Finanzas y Administración;
- Secretaría de la Contraloría;
- Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico;
- Secretaría de Turismo;
- Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial;
- Secretaría de Infraestructura y Transportes;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Seguridad Pública;

Es menester señalar que, la administración pública centralizada se concentra hoy solo en esas dependencias, con antelación se contemplaban algunas procuradurías e incluso al Ministerio Público.⁴⁰

2. Administración Pública Desconcentrada.

A fin de evitar repeticiones innecesarias, respecto a esta forma de organización administrativa, me remito a lo visto ut supra.

⁴⁰ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge y Filiberto, Otero Salas, *Derecho administrativo del Estado de Puebla*, Porrúa, México, 2007, págs. 90 y 91.

Lo único que agregaría sería el hecho que dentro de la Administración Pública Centralizada, el legislador local prevé la existencia de órganos subordinados, que asistirán a las dependencias, en el ejercicio de su actividad administrativa.

El Artículo 31 de la L.O.A.P.E.P. así lo dispone al señalar que:

“Para la eficiente atención y despacho de los asuntos competencia de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, el Gobernador del Estado podrá crear mediante acuerdo, órganos o unidades desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados a aquéllas y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

Algo muy singular respecto a la forma de creación de esos órganos es la palabra que usa “acuerdo” sin embargo posiblemente el legislador local se quiso referir a un acto materialmente legislativo de creación, como puede ser un reglamento.

3. Administración Pública Descentralizada.

En términos de la legislación del Estado, integran la administración pública paraestatal “los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, los Fideicomisos Públicos, las Comisiones y demás órganos de carácter público que funcionen en el Estado, diversos de los otros poderes y de los Órganos Constitucionalmente Autónomos” agregando además que a esas “unidades administrativas se les denominará genéricamente como Entidades” –art. 1 de la L.O.A.P.E.P. -.

Al igual que en la forma de organización descentralizada federal, este tipo de organismos gozan de personalidad, que trae aparejada su autonomía en sentido amplio, tan característica de esas entidades.

La Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Puebla, dispone en su numeral 5, lo siguiente:

“Las Entidades Paraestatales gozarán de autonomía de gestión, para el cabal cumplimiento de los objetivos y metas señaladas en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de supervisión, evaluación y control establecidos en la presente Ley y demás legislación aplicable”.

Las entidades que forman parte de la administración poblana son:

- Carreteras de Cuota Puebla.
- Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla.
- Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos.
- Consejo de Ciencia y Tecnología.
- Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Consejo Estatal para la Cultura y las Artes.
- Convenciones y Parques.
- Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos.
- Corporación Auxiliar de Policía de Protección Ciudadana.
- Instituto de Capacitación para el Trabajo.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla.
- Instituto Estatal de Educación para Adultos.
- Instituto Poblano de las Mujeres.
- Puebla Comunicaciones.
- Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla.
- Régimen Estatal de Protección Social en Salud.
- Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla.
- Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Puebla.
- Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Puebla.
- Instituto Tecnológico Superior de Acatlán de Osorio.

- Instituto Tecnológico Superior de Atlixco.
- Instituto Tecnológico Superior de Ciudad Serdán.
- Instituto Tecnológico Superior de Huauchinango.
- Instituto Tecnológico Superior de la Sierra Negra de Ajalpan.
- Instituto Tecnológico Superior de la Sierra Norte de Puebla.
- Instituto Tecnológico Superior de Libres.
- Instituto Tecnológico Superior de San Martín Texmelucan.
- Instituto Tecnológico Superior de Tepeaca.
- Instituto Tecnológico Superior de Tepexi de Rodríguez.
- Instituto Tecnológico Superior de Teziutlán.
- Instituto Tecnológico Superior de Venustiano Carranza.
- Instituto Tecnológico Superior de Zacapoaxtla.
- Instituto de Educación Digital del Estado de Puebla.
- Universidad Intercultural del Estado de Puebla.
- Universidad Interserrana del Estado de Puebla – Ahuacatlán.
- Universidad Interserrana del Estado de Puebla – Chilchotla.
- Universidad Politécnica de Amozoc.
- Universidad Politécnica de Puebla.
- Universidad Politécnica Metropolitana de Puebla.
- Universidad Tecnológica de Huejotzingo.
- Universidad Tecnológica de Izúcar de Matamoros.
- Universidad Tecnológica de Oriental.
- Universidad Tecnológica de Puebla.
- Universidad Tecnológica de Tecamachalco.
- Universidad Tecnológica de Tehuacán.
- Universidad Tecnológica de Xicotepec de Juárez.

III. Administración Pública Municipal.

Hice mención sobre la coexistencia de dos órdenes de gobierno, uno Federal y otro Local, además de los mencionados se suma otro orden, que se encuentra ubicado en el nivel más ínfimo de la estructura político-administrativa del Estado, el cual se encuentra en el seno mismo del gobierno Local. Este es el Municipio, que encierra una realidad política, jurídica y administrativa.

Realidad que se desprende de la simple lectura del artículo 115 de la C.P.E.U.M; política porque de manera congruente con nuestro sistema democrático, los órganos administrativos⁴¹ que la integran serán electos de manera directa; jurídica ya que se reconoce su personalidad jurídica;⁴² y finalmente administrativa en razón de contar con una estructura orgánica bien definida, que le permitirá entre otras cosas, disponer libremente de su hacienda y prestar servicios públicos.⁴³

La parte de la función administrativa referida anteriormente se atiende por el Ayuntamiento, y al que atinadamente Acosta Romero califica como un cuerpo colegiado, que se integra, en el caso del estado de Puebla, por el “Presidente Municipal, Regidores y Síndico” -art. 46 de la L.O.M.E.P.-.

Esa función ejecutiva se desahoga también gracias a una Administración, la “Administración Pública Municipal”, con la misma tónica que guarda en los otros dos órdenes, con las formas centralista y paraestatal.

⁴¹ Llámese Ayuntamiento, mismos que se referirán en el momento oportuno.

⁴² Así se establece en la C.P.E.L.S.P, en el diverso 102 dice: “El Municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine. Las elecciones de los Ayuntamientos se efectuarán el día y año en que se celebran las elecciones federales para elegir Diputados al Congreso General. Las atribuciones que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal, se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna, entre éste y el Gobierno del Estado [...]”

Por su parte el artículo 103 dispone que: “Los Municipios tienen personalidad jurídica, patrimonio propio que los Ayuntamientos manejarán conforme a la Ley, y administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la Legislatura del Estado establezca a favor de aquéllos [...]”

⁴³ Aunque sería desatinado sostener que el fin primordial del Municipio es la prestación de servicios públicos, esa visión fue en gran medida el sustento doctrinal de su existencia, puesto que se afirmó que era la manera en que se satisficieran las necesidades de la comunidad a la que representa el municipio, hoy ese arcaico pensar se ha abandonado, y muchos tratadistas tratan de enderezar el rumbo, rumbo que viajaba al garete.

El orden constitucional tanto el general como el particular, remiten a cuerpos normativos específicos, la integración de aquella. Para el Estado de Puebla, la ley que se ocupará de eso es la “Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla”.

Se aprovechará el espacio para hacer una crítica a ese cuerpo normativo, puesto que resulta evidente la falta de técnica legislativa, porque además de enderezarse como una ley orgánica, de manera incongruente y enredada, regula materias propias del derecho administrativo, fiscal e incluso procesal⁴⁴, lo cual genera una legislación tediosa y poco lucida.

Ahora bien expuesta esa crítica, es momento de referirme al tema que ocupa a este estudio, la administración centralizada del municipio. En su numeral 118 la L.O.M.E.P. señala que se conformará por las siguientes dependencias:

- Presidente Municipal.
- Secretaría del Ayuntamiento.
- Tesorería.
- Contraloría Municipal.

El presidente municipal, será la persona física quien ha sido elegido por elección popular como el titular del ayuntamiento.

La Secretaría del Ayuntamiento, como su nombre refiere, es un órgano que coadyuva al despacho de los asuntos del municipio, en términos de la L.O.M.E.P -art. 138-

La Tesorería, se identifica como el órgano hacendario municipal, pues será esta quien maneje, los dineros del municipio -art. 166 de la L.O.M.E.P.-.

La Contraloría Municipal, hará las veces de órgano fiscalizador y de transparencia del propio Municipio -art. 169 de la L.O.M.E.P.-.

⁴⁴ Materias como de las responsabilidades administrativas, del servicio de carrera, la justicia municipal o justicia de barandilla como también se le conoce –excluyendo la contenciosa, y limitándose a los conflictivos entre particulares vecindados-, la materia contractual del municipio, y un largo etcétera.

Por su parte la forma desconcentrada recae en órganos denominados “Juntas Auxiliares”, la L.O.M.E.P. así lo establece, en el precepto que citamos a continuación:

“Artículo 224.- Las Juntas Auxiliares son órganos desconcentrados de la administración pública municipal y estarán supeditadas al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte, sujetos a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en aquellas facultades administrativas que desarrollen dentro de su circunscripción. El vínculo de información e interacción será la Secretaría de Gobernación Municipal o su equivalente en la estructura administrativa”.

De la hipótesis normativa en cita, se aprecian, con claridad los elementos característicos de este tipo de organización administrativa, y que analizamos líneas precedentes. Es decir la dependencia jerárquica, respecto a la administración centralizada. Nexos que se verá reflejado mediante la subordinación que se mantendrá a través de otro órgano centralizado, en este caso, señala será la Secretaría de Gobernación, sin embargo aquí existe una incongruencia legal, a esa dependencia, la cita como centralizada, sin embargo como se atisba supra, respecto a la centralización, nos referimos únicamente a la Secretaría del Ayuntamiento como dependencia centralizada. Generando como tal un grado de incertidumbre, que solo se subsana, advirtiendo la realidad de cada uno de los 217 Municipios que integran al estado de Puebla.

Ahora solo resta analizar la administración pública descentralizada, esta forma, como quedó acentuado, refiere la creación de nuevos entes, personas jurídicas de derecho público, y por otra parte el reconocimiento de otras, propias del *ius privatum*.

Sin embargo, dentro de la administración descentralizada, se observa un fenómeno un tanto singular, veamos el siguiente precepto de la L.O.M.E.P.

Artículo 119.- El Ayuntamiento podrá crear dependencias y entidades que le estén subordinadas directamente, así como fusionar, modificar o suprimir las ya existentes atendiendo sus necesidades y capacidad financiera.

Del precepto legal invocado, se desprende un hecho un tanto curioso, quizá sea por el tamaño de algunos municipios, lo que haya originado esta redacción, se atisba una confusión entre las características propias de la desconcentración y la descentralización.

Esto podría originar largas y bizantinas discusiones, que no nos llevaría a nada, puesto que los debates doctrinales, las posturas más conservadoras, dirían que no se puede hablar de descentralización, si se ha propuesto una dependencia directa de la administración centralizada.

Aunque este es un fenómeno muy particular, no quiere decir que sea exclusivo de este orden de gobierno, de tal suerte que en el ámbito federal, sucede algo muy parecido, al otorgar a órganos desconcentrados, personalidad, patrimonio y autonomía, característica propia de los descentralizados, pudiéndolo ejemplificar con la Comisión Nacional de Hidrocarburos, que es un desconcentrado, que depende jerárquicamente de la Secretaría de la Economía.

Con lo anterior, doy cuenta que tanto el legislador federal como el local, quizá por razones de interés público, puedan equivocar la naturaleza de los órganos u organismos que dependen directa o indirectamente de la administración pública centralizada.

Por todo lo que aquí se expuso, se observa que dentro del Estado Mexicano, confluyen tres órdenes de Gobierno, y a los cuales les corresponde particularmente a una “Administración Pública” con las particularidades que ello implica.

Finalizaré reiterando que la Administración Pública se endereza como una realidad tangente del Estado, que sirve como canal para la satisfacción de necesidades colectivas, sin embargo nos tocará analizar en el capítulo siguiente la manera en que se logra la actuación administrativa, el Acto Administrativo.

CAPÍTULO TERCERO.- ACTO ADMINISTRATIVO.

I. Acto Administrativo.

El capítulo anterior correspondió al estudio de la Administración Pública, se analizó de manera somera, en el presente, se tiene que definir la forma en que la administración pública cristaliza su labor, tarea que se logra en gran medida gracias a diversos actos jurídicos.

1. Concepto.

El derecho administrativo de nuestros días, ha transformado sus cimientos doctrinales, y los ha ido perfeccionando, en específico tratándose del acto administrativo.

El acto administrativo, goza de buena reputación al ser el eje fundamental sobre el cual recae la actuación de la Administración Pública, entendido como el canal en virtud del cual se exterioriza la voluntad del Estado.

Sin olvidar, que esa voluntad, está limitada por el principio de legalidad, que se endereza como el dogma del Estado de Derecho, y el cual obliga a los órganos y organismos del gobierno a hacer solo aquello que la norma permite.

Se tiene que decir que los actos volitivos del Estado, no forzosamente tienen que engendrar consecuencias jurídicas, habitualmente se realizan “actos materiales” que son consecuencia natural de la función administrativa, y de los cuales no se derivan efectos en el mundo de derecho.

Los actos que ciertamente nos interesa abordar, son aquellos que crean derechos y obligaciones para las partes, partes que el derecho público se identifican con los órganos

y organismos que realizan la función administrativa, y del otro hemisferio, los particulares.⁴⁵

Partiré entonces de un concepto genérico, el del acto jurídico, Borja Soriano nos dice que es “una manifestación exterior de la voluntad que se hace con el fin de crear, transmitir, modificar o extinguir una obligaciones o un derecho y que produce el efecto deseado por su autor, porque el derecho sanciona esa voluntad⁴⁶”

Ciertamente la Administración Pública, realiza actos jurídicos, sin embargo, no se debe aplicar el concepto referido lisa y llanamente, puesto que el concepto al trasladarse al campo del derecho público sufre una metamorfosis, esto es a causa de las particularidades propias del Estado como persona jurídica.

Indudablemente la realidad del Estado así lo exige, haciendo surgir un complejo y matizado concepto de acto jurídico, el acto administrativo, en opinión de Acosta Romero “es evidente que el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, es la expresión de una voluntad y produce efectos jurídicos; sin embargo... el acto administrativo tiene características propias, que lo distinguen del género y de otras especie de actos como los civiles, penales, laborales o mercantiles”.⁴⁷

Una de esas peculiaridades, es el reflejo natural de la voluntad del Estado en su diario actuar, ya que siempre se impone unilateralmente por razones teleológicas, y es aquí, donde salta a la vista uno de los elementos indiscutibles sobre los cuales se erige el concepto del acto administrativo.

Esto se puede constatar si se indaga en la doctrina administrativista, ya sea nacional o extranjera. De esa guisa el tratadista argentino Manuel María Díez, lo define

⁴⁵ La doctrina administrativista, suele denominar de manera indiferente como “Gobernados” “Administrados” y o “Particulares”

⁴⁶ Borja citando la definición de Capitant en Borja Soriano, Manuel, *Teoría general de las obligaciones*, 21ª edición, Porrúa, México, 2009, págs. 84 y 85.

⁴⁷ Acosta Romero, Miguel, *Op. Cit.*, pág. 622.

como “una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa”.⁴⁸

Para Roberto Dromi, también argentino, señala que es “toda declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma directa”.⁴⁹

En la doctrina nacional Acosta Romero refiere que es “una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública”.⁵⁰

Lo anterior desde el plano netamente doctrinal. Por su parte el poder judicial de la federación, ha tomado postura y lo ha definido de la siguiente manera:

ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el *acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad*.⁵¹

De los conceptos que se han citado, destacaremos entonces como elementos característicos del concepto:

1. Declaración unilateral de voluntad.
2. Declaración hecha por un órgano del Estado.
3. Dentro del Ejercicio de la Función Administrativa.
4. Consecuencias de derecho.

⁴⁸ Díez María, Manuel, *El acto administrativo*, 2ª ed., Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961, págs. 108 y 109.

⁴⁹ Dromi Roberto, *El acto administrativo*, 3ra. ed., Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, págs. 14 y 15.

⁵⁰ Acosta Romero, Miguel, *Op. Cit.*, pág. 624

⁵¹ Registro número 187637. I.4o.A.341 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Marzo de 2002, Pág. 1284.

Esos cuatro puntos, suelen concurrir, no solo en los conceptos invocados, sino en la gran mayoría de los que se consulten.

Sobre el punto número 1, restaría justificar el carácter unilateral de la voluntad; arriba mencionamos que este elemento era fundamental para construir el concepto del acto administrativo, dijimos también, que lo hace en gran medida por la teleología del Estado.

Para que el Estado pueda cumplir con sus cometidos, necesita expresar su voluntad, y al expresarla, debe siempre anteponer el interés de la colectividad sobre los intereses particulares. Siendo éste el primero de dos argumentos que habremos de exponer para delimitar el carácter unilateral.

Por otra parte como segundo argumento a esgrimir nos dicta que será unilateral su voluntad, porque no se requiere el consentimiento del particular para su nacimiento. Esto es, a diferencia de lo que sucede en los actos jurídicos del derecho privado –civil y/o mercantil- aquí no priva el consenso de las partes, sino que en atención al primer argumento, el Estado tiene que hacer valer su potestad para lograr satisfacer el interés de la mayoría de los administrados.

Empero, podría suponerse al acto administrativo en un sentido bilateral si los efectos que este produce recaen en el particular, quien será la contraparte en la relación jurídico-administrativa. Más aun cuando pensamos que fue él quien en su carácter de peticionario, solicitante o interesado, incitó el andamiaje de la función administrativa, pero será la propia naturaleza del acto administrativo la que impide que la voluntad del particular intervenga en su nacimiento.

Del punto número 2, resulta obvio que el acto tenga que devenir de un órgano administrativo, es decir debe surgir de alguna entidad o dependencia, de las que integran la administración pública.

El órgano que se tenga que referir deberá acreditar sin objeción alguna su competencia, porque esta “siempre es constitutiva del órgano administrativo. En un estado

de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público”⁵²

En el punto 3, dije, que tiene que nacer en el ejercicio de la función administrativa. Y esto se advierte con meridiana claridad, si reconocemos que el objeto de estudio del derecho administrativo, se establece en esta función del Estado.

Hablar del acto administrativo propiamente dicho, nos obligaría a hablar de actos que emanan de la función administrativa, en concreto de los órganos que integran la administración pública (Federal, Local o Municipal).

Sin embargo, la doctrina y la legislación dan pauta, a que el concepto del acto administrativo, se lleve a otras esferas, que no son estrictamente las que competen a la función administrativa, porque “el acto puede emanar de cualquier órgano estatal que actué en la función administrativa (ejecutivo, legislativo y judicial)”⁵³

Y aún más allá de esas tres funciones, ejemplo de esto lo encontramos en la legislación vigente al interpretar como acto administrativo aquel que emane de organismos constitucionales autónomos⁵⁴

A guisa de ejemplo, se encuentra la Auditoría Superior de la Federación, que si bien es cierto es partícipe, de las características de un descentralizado, el rasgo distintivo será la autonomía que le concede la Constitución General de la República.

Ese ente en el ejercicio de la función fiscalizadora⁵⁵ que tiene asignada, también emite actos administrativos, según se desprende del análisis lógico jurídico que se haga

⁵² Acosta Romero, Miguel, *Op. Cit.*, pág. 630

⁵³ Dromi Roberto, *Op. Cit.*, pág. 19

⁵⁴ Organismos de los cuales el legislador federal se ha dado a la tarea de crear prolijamente, y que tienen por principal característica la independencia de los Poderes de la Unión –Ejecutiva, Judicial y Legislativa-.

⁵⁵ Si bien es cierto que la gran mayoría de los organismos constitucionalmente autónomos, son independientes de los poderes de la unión, la Auditoría Superior de la Federación parece ser la excepción a la regla puesto que se endereza también como un órgano coadyuvante de la Cámara de Diputados a quien se encarga la función legislativa, de manera conjunta a la Cámara de Senadores.

del diverso 3, fracción XVIII de la L.O.T.F.J.A, que consigna la facultad de impugnar las resoluciones que emanen de ese organismo, resoluciones que en sentido estricto constituyen un acto administrativo.⁵⁶

En relación con lo anterior se encuentra otro ejemplo tangible en la misma ley, y este es el caso de las resoluciones que provengan del Instituto Nacional Electoral, que comparte la misma naturaleza jurídica de la Auditoría.

Esto es así porque en la norma de referencia, atento al contenido del diverso 3, fracción XVII⁵⁷ señala que también serán motivo de impugnación las resoluciones que emanen de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral, y del cual homologamos nuestro criterio respecto del ejemplo anterior.⁵⁸

Por lo expuesto, se demuestra la expansión del concepto del acto administrativo, en razón de que este tipo de actos, la experiencia dicta que es imposible limitarlos a la mera función administrativa, y más aún si se recuerda que todos los poderes pueden realizar funciones materiales propias de un órgano diverso al que actúa, claro está, siempre dentro de sus respectivas competencias, y aún más allá, como se demostró con los argumentos planteados en los párrafos superiores, también son partícipes de estos actos, otros tipos de órganos que integran al Estado Mexicano, los Constitucionalmente Autónomos.

⁵⁶Artículo 3 El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación

I a XVII.- [...]

XVIII.- Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

⁵⁷ Artículo 3 El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación

I a XVI.- [...]

XVII.- Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

⁵⁸ Por otra parte recuérdese la crítica que se hizo en el presente estudio respecto a este artículo en el tema “Tribunal Federal de Justicia Administrativa” pág. 20

Finalmente, sobre el punto 4, respecto de las consecuencias jurídicas, estas reflejan el alcance del acto administrativo, en palabras simples, generan derechos y obligaciones para las partes, esto es para el “Estado” y para los “Particulares”.

Me reservo más comentarios sobre ese punto puesto que serán tratados a detalle en lo subsecuente.

2. Elementos.

Todos los actos jurídicos, llámense civiles, mercantiles, y un largo etc., se componen de ciertos elementos que le son inherentes a su propia y especial naturaleza.

Los elementos que distinguen al acto administrativo, de manera más o menos uniforme reconocidos en la doctrina son el sujeto, la voluntad, el objeto y la forma, esto desde el plano meramente doctrinal.

Ahora bien en la legislación vigente, por lo menos en el ámbito federal, la “Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, distingue de conformidad a su artículo tercero entre “elementos y requisitos” del acto administrativo, sin que la propia legislación logre diferenciar adecuadamente cuales son estos.

Motivo que me ha llevado a buscar el significado de esos dos conceptos. Desde el punto gramatical nos dice el tesoro que:

Elemento: Parte constitutiva o integrante de algo; Fundamento, medio o recurso necesarios para algo; y⁵⁹

Requisito: Circunstancia o condición necesaria para algo.⁶⁰

Sin embargo, difícilmente se establece una diferencia clara, puesto que como se observa en una de sus acepciones elemento resulta ser sinónimo de requisito, lo que generaría más confusión que claridad.

⁵⁹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua, consulta en línea en <http://dle.rae.es/?id=EWqThMH>

⁶⁰ *Ibidem*, <http://dle.rae.es/?id=W6xh4wt>

Indagando en la doctrina, Acosta Romero y Roberto Dromi en términos similares, explican la diferencia entre estas dos nociones. Por elemento coinciden ambos, que serán aquellos objetos que concurren de manera conjunta, sujetándose a la normatividad aplicable para dar nacimiento al acto administrativo. Y por requisitos indican que si bien es cierto estos no vician la existencia del acto, si se depende de ellos para su eficacia, en voz del administrativista argentino “hacen al cuándo y al cómo de la producción de los efectos jurídicos del acto”⁶¹

Una vez despejada la duda conceptual, hablaré con holgura de esos elementos como presupuestos de la existencia del acto.

El primer elemento se identifica con la parte subjetiva que integra el acto administrativo. En el elemento subjetivo, refiero al Estado en sentido amplio, en sentido estricto “el sujeto del acto administrativo es el órgano de la Administración que lo realiza.”⁶²

Frente al Estado, coexiste como parte integrante del acto administrativo, el particular, al ser él en quien recaigan los efectos del acto administrativo, en ocasiones llegando incluso a lesionar sus intereses, empero, aunque revista tal carácter, su voluntad no es participe para el nacimiento del acto administrativo, como se mencionó arriba.

Un rasgo que no se debe soslayar sobre el elemento subjetivo, es que sin excepción alguna el órgano de la administración, en todo momento deberá sostener su competencia, para que sus actos sean válidos.

La competencia será el equivalente a la capacidad que se requiere en las relaciones del derecho privado. Pero qué es la competencia si afirmé que de manera análoga, la competencia se asemeja a la capacidad del derecho privado.

⁶¹ Dromi, Roberto, *Op Cit.*, pág. 42.

⁶² Fraga, Gabino, *Op. Cit.*, pág. 265.

Ésta se entiende como la “esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinada por el derecho objetivo. Vale decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe legítimamente ejercer”.⁶³

Es de tal importancia, que aquel órgano que carezca de esas atribuciones, no podrá expedir actos administrativos, y aquellos que llegara a expedir, serían inexistentes de pleno derecho.

Ahora bien, la competencia se bifurca en sendos criterios, uno material y otro subjetivo, por el primero lo entenderemos como el conjunto de atribuciones, que la legislación vigente asigna para el ejercicio de la función administrativa, en este sentido se debe considerar “que cada órgano tiene fijado por el derecho objetivo, una serie de funciones a desarrollar y, como lógica consecuencia, las correspondientes facultades que hagan posible su actuación”.⁶⁴

Por el otro lado, el subjetivo se identifica, con los entes humanos, denominados servidores públicos, quienes se encargarán de materializar la voluntad del órgano al que sirven.

Ahora bien en el ejercicio de la competencia para el mejor desempeño de la función administrativa debe fragmentarse, tanto Gabino Fraga, Manuel María Diez y Roberto Dromi⁶⁵, coinciden en que deberá ejercitarse por materia, territorio, y grado.

La competencia por Materia, dicen los tratadistas la identificaremos con las actividades, que ciertamente el orden jurídico asigna en específico a un órgano, para que contribuya a realizar los fines del Estado.

Por el tamaño de los Estados modernos es necesario que distribuya sus actividades en diversas regiones dentro de su territorio, es así que se comprende otra forma de ejercer la competencia, por razón del territorio. De forma laxa se dice que será la porción espacial,

⁶³ Dromi, Roberto, *Op. Cit.*, pág. 35.

⁶⁴ Diez María, Manuel, *Op. Cit.*, pág. 167.

⁶⁵ El tratadista argentino, considera además de esas tres la competencia por razón de tiempo afirmando que esta comprende el ámbito temporal en el cual es legítimo el ejercicio de la función, véase Dromi, Roberto, *Op. Cit.*, pág. 39.

en donde legítimamente los órganos que realizan la función administrativa, la desempeñan apropiadamente.

Y la última clasificación de la competencia, se da en razón del grado, cuya característica principal, será el ejercicio de las atribuciones de forma escalonada. En forma de cascada, se ejercitará según el rango establecido para los órganos administrativos dentro de la función administrativa, es decir la competencia la ejercerá quien se encuentre en el vértice de la pirámide, y de forma escalonada, recaerá a los órganos inferiores.

Sin embargo, la complejidad de la función administrativa, implica además de la clasificación adoptada, ciertas figuras propias del derecho administrativo, que servirán como medio para ejercitar la competencia, como lo son la delegación de facultades y la avocación.

La delegación de facultades, implica trasladar el ejercicio de las atribuciones reconocidas dentro de la competencia de un órgano, a otro de menor jerarquía, con la finalidad de agilizar la función administrativa, excluyendo las facultades que exclusivamente deba ejercer estrictamente el órgano.

En nuestro orden jurídico, la delegación de facultades se consigna dentro del orden federal, para la administración centralizada, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y para la paraestatal -descentralizada-, la facultad de delegación se contendrá tentativamente, en los estatutos orgánicos de las entidades.⁶⁶

La avocación, implica un fenómeno inverso al de la delegación en lo que la delegación transfiere, la avocación asume, es decir atrae para sí la competencia que tienen los órganos subordinados.

⁶⁶ Centralización; ejemplo Secretarías de Estado en la L.O.A.P.F. Artículo 16. Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refiere el artículo 14 de esta Ley, cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

Descentralización; ejemplo Servicio Postal Mexicano, en el Estatuto Orgánico del Servicio Postal Mexicano: Artículo 13.- Para la mejor organización del trabajo, el Director General podrá, sin perjuicio de su ejercicio directo, delegar sus atribuciones en servidores públicos subalternos, excepto aquellas que sean indelegables.

Tentativamente asumirá la competencia del inferior, para el conocimiento de algunos asuntos, que por su trascendencia, requieren un tratamiento especial, por lo cual, el órgano superior decide enfocarse a su conocimiento.

El siguiente elemento para analizar es la “Voluntad”. La voluntad nos dice Rafael de Pina, la podemos entender desde dos polos, la podemos comprender “desde el punto de vista de la filosofía, la voluntad suele definirse como la facultad de querer, como la potencia del espíritu dirigida hacia un fin. Desde el punto de vista del derecho, se define como la expresión del querer de un sujeto o de varios, dirigido a la realización de un determinado acto jurídico”.⁶⁷

La forma en que se expresa esa voluntad, adquiere caracteres especiales para cada área de conocimiento del derecho, sencillamente la dicotomía del derecho entre lo público y lo privado así lo dispone. Porque no será igual la forma que se exterioriza la voluntad en las relaciones entre particulares al amparo del derecho privado, a la forma en que se exterioriza la voluntad del Estado al seno del derecho público.

La voluntad en las relaciones privadas, se manifiesta de conformidad a la autonomía de la voluntad, al libre albedrío, la voluntad en la relación jurídico-administrativa, es limitada por los fines del estado, y conforme a la norma que el legislador confirió a los órganos del Estado para llevar a cabo la función administrativa.

Esa manera tan peculiar en que el Estado expresa su voluntad implica imponer, mediante las formas necesarias, de manera fundada y motivada, el deseo de la administración.

Ese deseo que debe ser expresado a través de la “Administración Pública”, y en concreto a través de entes humanos a quienes la legislación les confirió las facultades necesarias para que puedan dentro de la competencia del órgano a que asisten, expresar

⁶⁷ Pina, Rafael de, *Diccionario de derecho*, 30ª. ed., Porrúa, México, 2001, pág. 498.

la voluntad del Estado, lo que significa que la “voluntad del acto administrativo está compuesta por la voluntad objetiva del funcionario y la voluntad objetiva del legislador”.⁶⁸

Respecto a esta voluntad he reiterado a lo largo de este tema, será unilateral, además deberá ser expresa, esto es que medie, el documento oficial en el que de manera fundada y motivada, esclarezca a través de signos inequívocos de forma escrita los alcances de su deseo y con la finalidad de conceder la debida certeza jurídica a los particulares, sin embargo excepcionalmente podríamos hablar de una voluntad tácita donde nacerá otra de las instituciones propias del derecho administrativo, el “silencio administrativo” el cual abordaremos en el tema correspondiente.

La estructura manifiesta de los actos volitivos del Estado además de ser unilateral y expresa, también implica precisión, luego entonces la voluntad al declararse deberá ser concreta y esto se justifica si partimos de la premisa de que los efectos que se desean obtener del acto administrativo, deben ser particularizados y no generales, distingo que evita confusiones al momento de su ejecución. Abundando Diez nos dice que “la declaración debe ser concreta, vale decir especial, produciendo un orden jurídico para un caso individual”.⁶⁹

Esa voluntad con todos sus caracteres, liga al siguiente elemento, esto es el objeto, que desde la forma más sencilla que se pueda explicar, será la meta que persigue el acto administrativo, su finalidad, que directamente traerá consigo la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones para las partes.

Aquella finalidad se encuentra en su contenido y que al que se refiere Diez como todo “aquello que la administración pública entiende disponer, ordenar, permitir, atestiguar y certificar”⁷⁰ y del cual se desprenden tres partes la primera, el contenido natural; la segunda, el contenido implícito; la tercera el contenido eventual, procederemos a explicar cada una de las partes:

⁶⁸ Dromi, Roberto, *Op. Cit.*, pág. 51.

⁶⁹ Diez María, Manuel, *Op. Cit.*, pág. 109.

⁷⁰ *Idem.*

El contenido natural: es aquel que va aparejado necesariamente al acto, y que tiene como objetivo singularizar al acto, por ejemplo no podrá concederse una concesión minera si no se ha establecido la persona a favor de quien se otorga ni mucho menos, cuando no se haya delimitado el perímetro en el cual se habrán de realizar la exploración y explotación de minerales.

El contenido implícito: es aquel que por fuerza va fusionado; es decir que es inherente al acto sin que necesariamente se señale expresamente, pero que por disposición de la norma podemos inferir, continuando con el ejemplo de la autorización minera, aunque en el "Título de Concesión" correspondiente no señale sus derechos, estos están recocidos en la Ley Minera.

El contenido eventual, este puede o no estar presente dentro del objeto del acto administrativo, derivándose de la potestad discrecional de los órganos administrativos, y que repercutirá en los efectos particulares del acto.

Hecha la aclaración anterior, los tratadistas coinciden de manera casi uniforme, en que el objeto debe ser lícito, posible y determinado, para que el objeto pueda cumplir su finalidad.

Expuestos los elementos anteriores, me resta hablar del último elemento la forma, que implica hacer tangible el acto administrativo.

Primordialmente la manifestación expresa de voluntad del Estado, se concreta de forma escrita, que se vuelve tangible por vía de "oficio" de la autoridad competente; aunque tal como afirman algunos autores no se excluyen las órdenes verbales, sin embargo, discrepamos hasta cierto punto con esa afirmación, porque si bien es cierto son actos reflejos del cotidiano actuar de la función administrativa, difícilmente podríamos dimensionar los efectos jurídicos que trasciendan en consecuencias jurídicas a favor o en contra del gobernado, ya que no existe el elemento tangible que permita la defensa de los intereses del particular, empero una cosa diferente podría aplicarse al servidor público, que está sujeto a un sistema de responsabilidades, y ante el desacato de órdenes verbales de sus superiores podría generarse la imposición de una sanción.

Ahora bien, la forma que debe ostentar todo acto administrativo, no ha sido mero capricho del legislador, sino todo lo contrario, por forzosa expresión de legalidad, implica salvaguardar los intereses del particular, evitando se deje a este en un estado de indefensión y/o de incertidumbre jurídica que le impida, en buena lid una defensa justa de los derechos que se le pudieran trasgredir por el negligente actuar del Estado.

Además de la forma escrita y verbal, Nava Negrete expone como forma de expresión de la voluntad de Estado aquellos que se deriven de órdenes de “Colores” y “Sonidos”, podría desconcertar un poco esa aseveración, sin embargo cobra sentido cuando justifica que lo hace mediante colores al manipular semáforos, al ver las luces de patrullas, camiones de bomberos o ambulancias, que además se apoyan en señales sonoras que obligan a los particulares a ceder el paso, no obstante disintimos en gran medida con nuestro egregio maestro, toda vez que los efectos como acto administrativo propiamente dicho, son dudosos, quizá puedan justificar en todo caso un hecho administrativo, que genere consecuencias muy particulares, sin embargo la posibilidad suena lejana.⁷¹

3. Efectos.

Los efectos, son las consecuencias lógico-jurídicas que se derivan de los actos administrativos, en primer término se concederán derechos y obligaciones para las partes, como fruto más que obvio del acto administrativo, y sobre estos no abundaremos, puesto que ese binomio de derechos y obligaciones, serán concretos y particularizados para cada acto administrativo.

Lo anterior es así si se recuerda que una de las características del acto administrativo, era precisamente esa expresión de voluntad concreta que individualizaba los efectos del acto.

⁷¹ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo*, 3ª. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2011, pág. 544.

Seré enfático sobre otros efectos del acto administrativo -una vez que éste ha cumplido con todos sus elementos- como lo son la presunción de legalidad⁷² y la ejecutoriedad, recordando un poco, el Estado tiende a satisfacer las necesidades de la colectividad, siempre ajustado a fines que constituyen su filosofía, los cuales trazan y justifican, entre otros los actos que emanan de la función administrativa. Con la anterior se da el parámetro para poder comprender, el porqué de esas dos características del acto administrativo.

Dentro del propio acto administrativo, puede haber ciertos vicios que originen su nulidad, habrá otros que lo lleven a su inexistencia directamente, sin embargo para el primer tipo de actos, opera un principio que el legislador le otorgó al Estado, a fin de que éste pueda cumplir sus cometidos.

El principio de legalidad, que implica la presunción de validez del acto administrativo, en tanto, no exista discrepancia manifiesta por parte del particular, se presume válido, será por consecuencia existente a la luz del derecho; asimismo será obligatorio para el administrado.

El administrado una vez que advierte vicios en el acto administrativo, acudirá en la vía que elija para ventilar su inconformidad, y buscar la nulidad del acto, aquí es donde salta un aspecto relevante de la presunción de validez, esto en lo que se refiere a la carga de la prueba una vez que se intenta impugnar, la carga probatoria corresponderá al administrado, pues él será el interesado en demostrar el acto ilegal de la administración.

Concomitantemente a la presunción de legalidad de acto deviene la ejecutoriedad del mismo, que se endereza como presupuesto para que se haga sentir la facultad coactiva de la que goza el propio Estado.

Al respecto la ejecutoriedad del acto “lleva inmersa la posibilidad de que la administración pública provea a la realización de sus propias decisiones, siempre y cuando el orden jurídico le haya conferido expresamente tal atribución, característica que se

⁷² También suele denominarse por la doctrina como Presunción de “Validez” o de “Legitimidad”

constituye en una potestad imperativa o de mando con que se halla investido todo órgano administrativo público y cuyo apoyo radica, básicamente, en el hecho de que en la acción ejecutiva busca satisfacer las necesidades de interés general de la colectividad, cuya realización no admite demora” .⁷³

Sin embargo la ejecutoriedad del acto administrativo que se presupone válido, necesita por fuerza un acto intermedio entre la emisión del acto, y su ejecución, se exige la publicidad de la determinación de la autoridad administrativa como una de las formalidades indispensables para la ejecución del acto, y a ese formalidad se le llama notificación, “la notificación es un acto por el cual se da conocimiento a una persona de un hecho o de una decisión, según las formas administrativas”.⁷⁴

La notificación, ha sido el centro de atención de muchos criterios jurisprudenciales, en donde se reitera su carácter obligatorio, como garantía para el administrado, a tal grado, que en la vida real, en las controversias contencioso-administrativas, suele ser común que el particular que se ve afectado por un acto administrativo, basa los argumentos de su defensa, precisamente, en vicios de forma, en este caso, por haberse realizado una mala notificación, que trascendió en la ejecución del acto consumándose en su contra un agravio a su esfera de derechos.

4. Silencio Administrativo.

Anteriormente se analizó como elemento integrante del acto administrativo la voluntad del Estado, también se mencionó superficialmente, que podría existir ese acto aun cuando la Administración Pública no hiciera pronunciamiento alguno.

⁷³ Tesis “EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE LA PREVÉ, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE EFECTIVA TUTELA JURISDICCIONAL”; Registro número 171474. 1a. CCV/2007. Primera Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Septiembre de 2007, Pág. 382.

⁷⁴ Serra Rojas, Andrés, *Op. Cit.*, pág. 544.

Aunque pareciese un galimatías afirmar que hay acto sin existir la voluntad expresa del órgano administrativo correspondiente, la realidad y la naturaleza de la función administrativa así lo permite.

Esto se explica gracias a una figura típica del derecho público, en concreto del derecho administrativo, y ésta es el “Silencio Administrativo”

El silencio administrativo surge ante la conducta omisa de las autoridades, cuando aquellas se abstienen de dar respuesta a las pretensiones del gobernado, en ese tenor el particular que ha presentado una solicitud de su interés lo hace con el afán de obtener un pronunciamiento expreso de la autoridad a la que se dirige, y la cual en teoría está obligada a responder en todo momento, conforme a los plazos que la ley le concede.⁷⁵

Sin embargo lo anterior excepcionalmente no sucede porque la “carga de trabajo” o bien por la simple negligencia de los servidores públicos, evita se emita el oficio correspondiente que exprese de manera fundada y motivada el pronunciamiento en algún sentido ya sea favorable, en contra o excusando su competencia.

Esa circunstancia ha preocupado desde sus orígenes al derecho administrativo que ha impulsado al legislador a subsanar esa irregularidad, en beneficio de los particulares, y se ha logrado al punto de afirmar que “en nuestra legislación existen algunos casos en que el silencio se presume como una manifestación de voluntad”.⁷⁶

Esa presunción como manifestación de voluntad, conforme a la legislación se deberá entender cuando en un plazo determinado por la propia legislación, no se haya expresado de manera formal el órgano administrativo.

De lo expuesto en las líneas de arriba se desprende como característico del silencio administrativo, primero la obligación sempiterna que tienen las autoridades para contestar una solicitud, instancia o recurso y finalmente un plazo legal en el cual legalmente el

⁷⁵ En la legislación federal, el silencio administrativo se regula en principio en el diverso 17 de la LF.P.A., y no solo en ese ordenamiento si no en la gran mayoría de leyes de carácter administrativo ya sean de carácter federal o local, por su parte en materia fiscal lo encontraremos en el numeral 36 del C.F.F.

⁷⁶ Fraga, Gabino, *Op. Cit.*, pág. 265.

órgano administrado puede contestar y sin embargo no lo hace generando con su abstención una presunción a favor del particular.

Dentro del silencio administrativo podemos distinguir dos clases, uno conocido como “afirmativa ficta” el otro como “negativa ficta”, habrá autores e incluso legislación que contemplan otras figuras como la “confirmativa ficta”.

La primera figura que abordaré será la de la “Negativa Ficta”, la resolución negativa ficta, la entenderemos como la respuesta que se da a la solicitud, instancia o recurso que haya presentado por escrito el particular y que la autoridad a la que se dirigió no contestó, “debe presumirse que ha resuelto en forma adversa a los intereses del promovente, es decir que le ha sido negado”⁷⁷

Ahora bien ante esa respuesta, el particular en defensa de sus intereses podrá impugnar ya sea por vía del recurso administrativo que corresponda o a través del juicio contencioso administrativo, el primero se ventila ante autoridad administrativa, el segundo ante el tribunal administrativo correspondiente, una de las características de la impugnación de estos actos, es que generalmente no media un principio de definitividad que obligue al particular a agotar todos los recursos que la ley le concede antes de acudir a la vía jurisdiccional, sino todo lo contrario la vía de defensa que elija será optativa.

Una vez que se haya configurado la negativa ficta, si el particular no lo ha impugnado, esto dará la pauta a que aún fuera del plazo que le faculta la ley, la autoridad administrativa, pueda expedir la respuesta en la forma debida.

El caso de la resolución afirmativa ficta es inverso al de la negativa, en la negativa se entiende una barrera al interés del administrado, la afirmativa es apertura a sus ambiciones.

Así las cosas lo comprendemos como la respuesta que se da a la solicitud, instancia o recurso que haya presentado por escrito el particular y que la autoridad a la que se dirigió

⁷⁷ Lucero Espinosa, Manuel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada*, 9ª. ed., Porrúa, México, 2015, pág. 86.

no conteso, pero la presunción ahora se entenderá a favor del particular, o sea, se adquirió la venia de la autoridad administrativa, sin necesidad de existir la resolución expresa correspondiente, toda vez que la ley así lo contempla.

5. Extinción.

La semántica de la palabra extinción voz nos dice que es “hacer que cesen o se acaben del todo ciertas cosas”⁷⁸ diremos pues que la extinción de los actos administrativos implican la erradicación de los efectos jurídicos que acompañan al acto, en otras palabras “la vida jurídica del acto desaparece”.⁷⁹

De manera conjunta la doctrina y la legislación vigente reconocen como causas de extinción del acto administrativo, a) Cumplimiento; b) Inexistencia o Nulidad; c) Expiración del Plazo; d) Caducidad; e) Renuncia y f) Revocación.

a) Cumplimiento.

De las formas más sencillas de extinción del acto se encuentra el cumplimiento, porque finalmente el objeto que pretendía se realizó. Se genera “con la terminación del objeto materia del acto, ya que al no existir el objeto en razón del cual se manifestó, la existencia de este no se justifica”.⁸⁰

El cumplimiento puede venir por cualquiera de las partes, ya sea del particular o de los propios órganos y organismos que integran la administración pública, reiteramos, sin importar Federal, Local o Municipal.

b) Inexistencia y Nulidad.

Un problema que manifiesta la doctrina administrativista, es el de la teoría de la nulidad del acto administrativo, los criterios en se encuentran divididos, por ejemplo en

⁷⁸ Diccionario de la Real Academia de la Lengua, consulta en línea en: <http://dle.rae.es/?id=HNBJ0h>

⁷⁹ Nava Negrete, Alfonso, *Op. Cit.*, pág. 559

⁸⁰ Lucero Espinosa, Manuel, *Op. Cit.*, pág. 50

tanto que autores como Nava Negrete pugnan por ajustarse a la doctrina civilista de las nulidades, hay quienes critican esa postura, como el maestro Acosta Romero.

A pesar de las críticas de todos los argumentos que se han vertido a favor o en contra de adoptar la teoría de las nulidades del derecho privado, lo cierto es que ni los más grandes administrativistas, gozan de una verdadera “Teoría de las Nulidades del Acto Administrativo”, y esto se puede constatar si se consultan las obras de los más ilustres administrativistas ya sean nacionales o extranjeros.

Lo anterior no es exageración si por ejemplo consultamos las magníficas obras de don Gabino Fraga o del maestro Andrés Serra Rojas, y qué decir de las obras de juristas extranjeros como Manuel María Díez, o de Roberto Dromi con sus tratados que se ubican como clásicos del derecho administrativo argentino.

Ciertamente en diferente grado, todos ellos suelen por mínima que sea, criticar a la doctrina civilista de las nulidades, o en su defecto saltan con la espada desenvainada para su pronta defensa, siempre en una u otra forma buscando acercarse a una teoría de las nulidades del acto administrativo, sin que hasta la fecha se hayan conseguido los avances suficientes.

Hacer un análisis de esta circunstancia nos llevaría a largos debates, posiblemente infructuosos, lo cierto es que no podemos demeritar el hecho de que el derecho es unidad, lo debemos entender como integridad y complemento entre las diversas áreas de conocimiento que construyen su compleja esencia, por lo cual asumir una postura intermedia entre lo que dicta la más rancia estirpe civilista, maquillándola con los elementos propios del derecho administrativo, sería más productivo que estar dando argumentos que surgen del cielo propio de quienes comulgan con una u otra área – privatistas y publicistas-.

Ahora bien, vertida esa breve consideración respecto a las nulidades del acto administrativo, reitero que respecto del acto administrativo, ante la ausencia de sus elementos, o la imperfección de sus requisitos, se podrá bien buscar su inexistencia o bien su nulidad.

Se hablará de la inexistencia del acto administrativo, cuando:

- I. Falta la voluntad;
- II. Falta el objeto;
- III. Falta la competencia y
- IV. Ante la omisión de las formas que exige la ley.⁸¹

Sobre la nulidad de los actos, a diferencia de los que son inexistentes, el acto aunque existe -en gran medida por la presunción de legalidad del acto- este ha nacido imperfecto, o como dicen algunos tratadistas el acto en su realidad jurídica, se encuentra “enfermo”, ahora bien al estar enfermo tendrá remedio se buscará encontrar su cura, el acto será subsanable, en tanto se podrá ejecutar y obligara a las partes a su cumplimiento.

c) Expiración del plazo.

Resulta congruente, que un acto se extinga una vez que ha transcurrido el plazo que se estableció para su ejecución.

d) Caducidad.

La caducidad es un término, propio de los procesalistas, y el cual se encuentra relacionado en la enorme cantidad de “Procesos” y “Procedimientos” que reconoce la legislación, llámense civiles, penales, de amparo, laborales, etcétera.

La caducidad se presenta cuando, alguna de las partes que se encuentra obligada a realizar ciertos actos procedimentales, o bien procesales, según sea el caso, y este ha sido omiso en su cabal cumplimiento.

El derecho administrativo ha adoptado esta institución, entendiéndola como el medio de extinción de los actos administrativos “por la falta de cumplimiento de los

⁸¹ Véase el “Título Segundo La extinción de los Actos Administrativos” de la obra de Fraga, Gabino, *Op. Cit.*, págs. 287 a 308.

requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo para que se genere o preserve el derecho”⁸² de un particular, haciéndola propia sobre todo en materia de concesiones.

e) Renuncia.

Renuncia como vocablo, inmediatamente, nos orilla a la idea, de un desprendimiento voluntario de algo. La renuncia cobra un significado especial cuando se lleva al campo legal, porque se habla de una “dejación voluntaria de algo que se posee, o del derecho a ello”

En concreto aplicado al derecho administrativo la renuncia implica, siendo coherentes con el tema de este capítulo, una forma de extinción del acto administrativo y que “la ley otorga al destinatario del mismo cuando éste ya no desea continuar con el ejercicio de los beneficios que se le han considerado”⁸³

Para poder hablar de una renuncia en forma, se deben seguir ciertos lineamientos, según justifica el maestro Acosta Romero:

1. Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, que no se hayan realizado aun.
2. Que la propia legislación considere la renuncia de derechos, porque excepcionalmente algunos derechos subjetivos son susceptibles de renunciarse.
3. Que se haga mediante manifestación expresa del particular, haciendo constar que por así convenir a sus intereses renuncia a las prerrogativas que le concede su derecho subjetivo, y por ende la autoridad administrativa estará en posibilidades de pronunciarse respecto a los efectos de esa declaración.

f) Revocación.

La revocación de actos administrativos, es otra forma en que se puede extinguir el acto administrativo. Un carácter interesante de esta forma de extinción es la participación

⁸² Acosta Romero, Miguel, *Op. Cit.*, pág. 662.

⁸³ Lucero Espinosa, Manuel, *Op. Cit.*, pág. 52.

de la Administración Pública de forma unilateral, y su efecto que no es limitativo a la extinción, sino que da la posibilidad de sustituir o modificar el acto que le dio origen.

Será un acto que tendrá que analizarse minuciosamente, porque se tendrá que sustentar en razones de interés público, y generará uno nuevo, y siempre atento a un acto previo “que en su formación dejaron satisfechas todas las exigencias legales”.⁸⁴

⁸⁴ Fraga, Gabino, *Op. Cit.*, págs. 301.

CAPÍTULO CUARTO.- MEDIOS DE CONTROL DE LEGALIDAD.

I. Recursos administrativos

Es incuestionable que en el exhaustivo andar del engranaje del Estado, puntualizando en la función administrativa, existan fallas, que generan anomalías en su labor.

Esas irregularidades suelen ser producto de aquellos en quienes descansa el manejo de la maquinaria de ese gigantesco ente, es decir, sobre los empleados públicos.

El problema es que con ese defectuoso transitar, en ocasiones se lesionan los derechos de los gobernados, quienes ante esas violaciones, tienen que buscar la defensa de sus derechos e intereses.

El propio Estado siendo consciente de los errores que pueda tener, concede mediante el poder legislativo correspondiente la legislación en donde asienta los instrumentos legales con los cuales el particular podrá hacer efectivo su derecho de defensa frente al negligente actuar de sus órganos y organismos, que agotan la función administrativa.

Aquellos mecanismos se identifican como medios de control de legalidad, entendiéndolos como forma de supervisión, de vigilancia, de límite a la actuación administrativa, siempre que ésta suponga un daño a la esfera de los gobernados.

En ese tenor como medios de control de legalidad de la actuación de la administración pública, tenemos a los recursos administrativos, siguiéndole el juicio contencioso y la revisión administrativa –amparo– esta última es de carácter judicial.

1. Concepto.

En este apartado voy a desentrañar aquello que concierne a los recursos administrativos.

Como bien se afirmó, el Estado para cristalizar su actividad, se organiza basándose en una trilogía funcional. Dentro de esa trinidad, nos enfocamos al estudio de la que se identifica con la función administrativa.

Esa función la realiza la administración pública, quien particulariza muchas de sus tareas a través de actos jurídicos, tratándose en concreto del acto administrativo.

Ahora bien, el acto administrativo por razón más que obvia siempre se acompañará de la creación, reconocimiento, modificación o extinción de derechos y obligaciones, sin embargo en muchas ocasiones esas consecuencias jurídicas lejos de beneficiar a los administrados, vulneran sus derechos o sus intereses, sea una u otra circunstancia, no quedan satisfechos respecto del actuar del aparato burocrático del Estado, motivo que los lleva a impugnar las decisiones de la administración activa.

Ahora bien, todo individuo, dentro de nuestra concepción constitucional tiene el derecho a defenderse, y sobre la tónica de mi estudio, lo hará impugnando los actos administrativos que le causen un agravio.

El primer acercamiento como medio de defensa del que goza, y que serán reconocidos por la gran mayoría de leyes administrativas y fiscales, serán los “Recursos Administrativos” que tiene como particularidad su interposición ante la autoridad administrativa que fue la responsable de dictar o ejecutar el acto, ya sea ante un órgano administrativo diferente y de mayor jerarquía o de manera ocasional lo hará la propia autoridad que emitió el acto.

El recurso administrativo, brinda la posibilidad a la propia administración a redirigir, enderezar el cauce legal que desvió y que originó la lesión de derechos al particular, y que de ser ciertos tendrá la facultad de revocarlos, modificarlos, extinguirlos o confirmarlos, dice la doctrina que es una facultad de “autotutela de la administración”.

Todo lo que se ha comentado a manera introductoria sobre el recurso administrativo, se puede delimitar en un concepto, el que nos ofrece don Gabino Fraga, diciéndonos que el “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 propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, o anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”.⁸⁵

2. Naturaleza.

En este apartado he arribado al momento de definir la naturaleza jurídica de los recursos administrativos, al referirnos a esta noción, hablaremos de un conjunto de caracteres intrínsecos a una institución estudiada dentro de nuestra área de conocimiento.

Así por ejemplo; la naturaleza de un contrato de fianza, diremos que reviste, según las partes que intervienen, un contrato civil o mercantil, de carácter accesorio que implica una garantía personal. Ensayada esa breve justificación, nos ocuparemos en deslindar la esencia de los recursos administrativos, porque como señalamos vamos a meditar respecto a otros medios de control de legalidad, logrando esto, podremos entender los alcances de cada uno de los medios de defensa que nos ocupa atender en éste capítulo.

Tratar de esclarecer la condición que aquellos guardan, desde el punto de vista doctrinal ha acarreado interesantes posiciones doctrinales; basta ver cómo don Gabino Fraga, en su tratado, expone de manera clara dos posturas, en la primera sustenta que es un acto jurisdiccional, la segunda, afirma que se trata de un acto administrativo, en esa última postura es sobre la cual termina inclinándose nuestro insigne maestro.⁸⁶

Sobre ese punto, y acercándome a los esfuerzos de la doctrina, me adhiero a la postura que sostiene que no existen los elementos suficientes para que reciba el trato de un proceso jurisdiccional, fundamentalmente creemos esto porque de reconocerle como tal, le daríamos el carácter de juez y parte a la administración, lo que iría contra nuestro Estado de derecho.

⁸⁵ Fraga, Gabino, *Op. Cit.*, pág 428.

⁸⁶ *Ídem.*

En abono a lo anterior me parece interesante el criterio que es del tenor siguiente:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUICIO DE NULIDAD. SUS DIFERENCIAS.
Existen distintos medios de protección administrativos y jurisdiccionales, establecidos a efecto de lograr la extinción de actos administrativos contrarios a derecho. Esos medios se han considerado de dos tipos: indirectos y directos. En los primeros el gobernado afectado no tiene intervención alguna ya que constituyen, por un lado, mecanismos de autotutela administrativa derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores y que consisten en la supervisión de la actuación de sus subordinados a fin de verificar su legalidad y oportunidad. Por su parte, en los medios directos, la participación de los gobernados es fundamental, ya que sin ella no tiene lugar esta forma de control. Dentro de ellos encontramos los recursos administrativos, así como los procesos jurisdiccionales, bien sea ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales. Estos medios de control constituyen una garantía para la protección de los derechos de los gobernados, y tienen como fin la revisión de la legalidad de la actuación administrativa, con el propósito de encauzarla dentro del marco legal. Algunas diferencias entre los recursos administrativos y el juicio de nulidad, son: a) La autoridad que conoce de los recursos administrativos, generalmente es la misma que emitió el acto o su superior jerárquico. En cambio la autoridad que resuelve el juicio de nulidad, es una autoridad ajena a la autoridad que emitió el acto impugnado, autónoma e independiente del poder al que pertenece. b) Los efectos de los recursos administrativos pueden ser de simple anulación, de reforma del acto impugnado, o de reconocimiento de un derecho. Los efectos del juicio de nulidad son de mera anulación y de plena jurisdicción, en este último caso, sólo a efecto de reconocer y reparar un derecho subjetivo del actor, lesionado por el acto impugnado, teniendo el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del recurrente y condenar a la administración a restablecer y a hacer efectivos tales derechos. c) En los recursos administrativos, la autoridad que conoce de los mismos se sujeta a los agravios y cuando es el superior jerárquico, en algunos casos, al examen de la oportunidad del acto impugnado. En el juicio contencioso administrativo, el tribunal se sujeta a los agravios y en algunos casos está facultado para analizar oficiosamente algunas cuestiones, como la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación y motivación. d) La función del recurso administrativo es el control en la administración, con el objeto de lograr la eficacia de su actuación, que es de orden público, y no a la tutela de intereses particulares, no obstante que el particular resulte beneficiado, puesto que cuando éste interpone el recurso, existe colaboración de su parte para lograr la eficiencia administrativa. En cambio en el juicio de nulidad, la función del tribunal es dirimir conflictos que se suscitan entre la administración pública y los particulares. e) Por tanto, los recursos administrativos no implican una función jurisdiccional, sino simplemente administrativa, a diferencia del juicio de nulidad, en el que sí existe una verdadera controversia entre el particular afectado y la administración pública, por lo que

realiza una función jurisdiccional. En ese orden de ideas, cuando una Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declara la nulidad de una resolución que negó la devolución de impuestos, en términos de los artículos 238, fracción IV y 239, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, no debe ser para efectos de indicar a la autoridad administrativa la forma en que debe proceder, al analizar si es procedente o no la devolución de impuestos solicitada por el actor, como si fuera superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto impugnado (no obstante que es un tribunal ajeno a la administración pública) y asumiendo plena jurisdicción, pero no para tutelar un derecho del gobernado.⁸⁷

Con lo anterior se robustece la postura de excluir a los recursos administrativos como un mecanismo de defensa de corte jurisdiccional, y a manera de conclusión reitero que éstos son un medio de control de la legalidad, que refleja una forma de autotutela de la administración, con la finalidad, de que una vez invocados por el recurrente la propia administración pública, decida reivindicar su propio proceder, ya sea revocando, modificando o extinguiendo el acto lesivo, como forma de depuración de una actuación previa, propia y equívoca.

Sin embargo aunque del contenido de la naturaleza de los recursos, se sostiene como el medio en el cual, la administración rectifica, ciertamente la vida diaria de los litigantes nos indica que esto es una mera fantasía, porque serán muy raras las ocasiones en las cuales, se rectifique o revoque el acto, *contrario sensu*, es común que en la resolución que resuelva el recurso se confirmen los actos que por esa vía se impugnaron.

Es por eso que ciertamente en apoyo al carácter optativo de éstos, los postulantes decidan acudir inmediatamente al juicio de nulidad ante los tribunales administrativos correspondientes, sin embargo será cuestión de estrategia la forma en que se sostenga la defensa del particular.

3. Elementos.

⁸⁷ Registro número 177844. IV.2o.A.146 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Julio de 2005, Pág. 1512.

Una vez comprendida la esencia de los recursos administrativos, conviene aportar aquellos elementos que le acompañan, ajustándonos a lo que tanto la doctrina como la legislación contemplan, tenemos como elementos de los recursos administrativos:

- a) Un acto lesivo materia de impugnación.
- b) El reconocimiento expreso por la legislación del recurso oponible.
- c) Un plazo para la interposición.
- d) Formalidad.
- e) Un procedimiento expedito para su substanciación.
- f) Las garantías mínimas de defensa (pruebas, alegatos, y medios para evitar la ejecución –suspensión- del acto).
- g) La resolución correspondiente.

- a) Un acto lesivo materia de impugnación.

El primer elemento material es plenamente identificable, y no necesita mayor explicación, siendo como tal un acto administrativo que de carácter definitivo, ha causado un agravio personal y directo a los derechos o intereses del administrado.

Este es comprendido como requisito de procedibilidad, puesto que si no hay acto, no hay objeto materia del recurso, ese acto lesivo va de la mano con el interés jurídico que dé pie a buscar la modificación del contenido de la resolución.

- b) El reconocimiento expreso por la legislación del recurso oponible.

El siguiente elemento es consecuencia manifiesta del Estado de derecho con lo cual se brinda la debida seguridad jurídica a las partes, ya que para que pueda oponerse como medio de defensa debe ser reconocido expresamente por nuestro orden jurídico, sería ilógico, e ilegal que se intentará revocar un acto administrativo, a través de un recurso inexistente, llegaríamos a un absurdo legal.

- c) Un plazo para la interposición.

El plazo es otro elemento al que se debe estar atentos, puesto que será el lapso legal en el cual válidamente el recurrente podrá acudir a ventilar su diferencia, en la sede administrativa que corresponda, una vez transcurrido el periodo que marca la ley, el gobernado no podrá interponer recurso alguno, sin embargo, al ser optativos por regla general, el administrado tendrá como siguiente instancia el juicio contencioso.

Manifesté que los recursos suelen ser optativos, sin embargo, hay casos excepcionales en los que la ley marca como obligatorio la interposición del recurso, antes intentar la vía contencioso-administrativa, en ese caso si no se interpone en tiempo y forma el particular habrá extinguido su acción.⁸⁸

Generalmente el plazo que marca la legislación nacional para la interposición de los recursos es uno genérico de 15 días, aunque no es óbice para que se señalen otros periodos mucho menores o más extensos como demostraremos más adelante.

d) Formalidad.

Como siguiente elemento se encuentra la formalidad, esto es, la interposición de forma escrita, que deberá guardar entre otras cosas, las generalidades del recurrente como son su nombre y domicilio, autorizados y representantes del particular, el acto que atribuye como lesivo, los hechos, los medios de prueba con los que cuenta, los argumentos lógico jurídicos que manifiesten como agravio en contra del acto que impugna, y finalmente la firma, que será el reflejo expreso de la voluntad del administrado, en ausencia de este último elemento, los recursos se tendrán por no presentados.

⁸⁸ Ejemplo de un recurso obligatorio se da en el ámbito federal es el que contempla la L.C.E. que dice lo siguiente: Artículo 95.- El recurso a que se refiere este capítulo tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto reclamado, los fundamentos legales en que se apoyen y los puntos de resolución. El recurso de revocación se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. (énfasis añadido)

Aunque sobre este elemento, opera un principio en beneficio del gobernado, el de informalidad, que sólo será aplicable a los recursos como una garantía en pro de una defensa primaria simple, sumaria y expedita.

Tal principio ha sido reconocido en la tesis siguiente:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESIÓN EN LOS. NO SON ESENCIALES PARA QUE PROCEDAN.- La doctrina está de acuerdo en que recurrir es acudir ante un Juez u otra autoridad con alguna demanda o petición para que sea resuelta; y que recurso es la acción o efecto de recurrir, o más precisamente, la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad; que los elementos característicos del recurso son: la existencia de una resolución que afecte un derecho; la determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a resolver. Por lo que se refiere a formulismos y exigencias de expresión, han sido atenuados en la legislación y la jurisprudencia, y se ha procurado no sólo simplificarlos, sino lograr la mayor facilidad para que juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez. Así se ha determinado que la acción procede en juicio aun cuando no se exprese su nombre; que las demandas con irregularidades en vez de desecharlas se manden aclarar, tanto en el juicio de amparo como en los que regula el Código Federal de Procedimientos Civiles; que se faculta a las autoridades judiciales federales en el juicio de garantías para suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclame, y aun en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación se admite que no es necesario que se expresen en forma concreta en la demanda los agravios, ya que también pueden estudiarse los que implícitamente se han hecho valer al negar los hechos. En materia administrativa o fiscal, y en orden a los recursos, esta amplitud de criterio se explica porque, si en su origen los recursos tuvieron como fin proteger los derechos de los administrados, ese criterio ha sido sustituido por una concepción social en la que, sin desentenderse de los intereses particulares, se tiene presente como objetivo principal "el asegurar la juridicidad de la acción administrativa y con ella el interés de la administración que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación". De ahí que no sea aceptable desechar recursos o promociones por razones de forma o por exigencias de expresión, cuando sea posible suplir su oscuridad por medio de la interpretación; pues "la acción de los particulares en el control administrativo concurre no sólo a la defensa de sus derechos e intereses, sino también, y en forma principal, a garantizar la legitimidad administrativa; va de suyo que no existe interés alguno en eliminar esa

intervención por meras deficiencias formales, ya que ello implicaría obrar contra esa legitimidad de la administración".⁸⁹

En efecto, los recursos administrativos, como forma de salvaguardar los derechos de los administrados, el legislador atinadamente los creó con la finalidad de garantizar la protección debida los derechos de los particulares, siempre siendo sencillos, eliminando todo rastro de formalismos rigurosos, que lejos de garantizar su defensa, lo único que lograría sería una engorrosa y complicada defensa para el común de los ciudadanos.

e) Un procedimiento expedito para su substanciación.

Si bien es cierto, los recursos administrativos no forman un proceso jurisdiccional, si participan de forma análoga a ese, puesto que al substanciarse, tiene como etapas, el acuerdo donde se da tramite, se desecha o se previene al recurrente, existe una contestación por parte de la autoridad administrativa, y finalmente media una resolución definitiva.

Resolución que será impugnable en el juicio contencioso administrativo, el cual además de recurrir el acto original, en vía simultanea se estará controvirtiendo el propio recurso.

f) Las garantías mínimas de defensa (pruebas, alegatos, y medios para evitar la ejecución –suspensión- del acto)

Las garantías mínima que garanticen la defensa del ciudadano, son el derecho a aportar los medios probatorios que considere prudentes, para poder demostrar la ilegalidad del acto que dio origen al medio de defensa interpuesto.

Aunado a eso se concede al gobernado la facultad de verter los alegatos que considere necesarios, para causar animo en la convicción de la autoridad administrativa que se encuentre substanciando el recurso. Los alegatos son los argumentos lógico jurídicos que aportan las partes que intervienen en el recurso administrativo, los harán

⁸⁹ Registro número 911672. 107. Segunda Sala. Séptima Época. Apéndice 2000. Tomo III, Administrativa, P.R. SCJN, Pág. 99. Consulta en línea <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/911/911672.pdf>

valer de forma escrita o verbal, a efecto de encausar la decisión definitiva en un sentido favorable.

Adicionalmente la propia legislación otorga la facultad de paralizar la ejecución del acto reclamado (suspensión) este tendrá que ser invocado por parte interesada, y tendrá que cubrir ciertos requisitos, para que sea concedido a favor del peticionario.

g) La resolución correspondiente.

La resolución correspondiente vine a ser la forma expresa en que se manifestó la propia administración, estará obligado en todo momento a responder respecto a la inconformidad que le fue planteada, en caso de no hacerlo, se configurará el silencio administrativo.

Además de que la ley reconoce la existencia del recurso, esta también establece los parámetros que apremien a la autoridad administrativa a contestar en un periodo determinado.

4. Efectos.

Los efectos del recurso administrativo, son entre otros, la revocación, la anulación o la confirmación del acto y las cuales no abundaremos mayormente porque en su gran mayoría se trataron en el capítulo que correspondió al acto administrativo.

Otros efectos que podemos citar son los que se refieren al desechamiento y al sobreseimiento⁹⁰, que son figuras netamente procesales que son aplicables a los recursos administrativos, y las cuales impedirán el conocimiento a fondo del asunto.

⁹⁰ Desechamiento: En este acto la autoridad judicial o administrativa no admite a trámite una demanda o un procedimiento por justificarse una causal estimada como improcedente por la legislación correspondiente.

Sobreseimiento: Acto en virtud del cual una autoridad judicial o administrativa da por terminado un proceso o un expediente administrativo con anterioridad al momento en que deba considerarse cerrado el ciclo de las actividades correspondientes al procedimiento de que se trate. Véase De Pina Vara, *Op. Cit.*, pág. 458.

II. Los Recursos Administrativos en la legislación vigente para el Estado de Puebla.

Ahora bien analizado los recursos administrativos, es menester aterrizarlos en la legislación vigente, en concreto de la que se aplica al Estado de Puebla, aunque podríamos indagar en el océano de leyes administrativas vigentes en el Estado de Puebla, nos limitaremos a señalar los recursos administrativos, contenidos en los siguientes ordenamientos:

- Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal.
- Ley de Vialidad para el Estado Libre y Soberano de Puebla.
- Ley de Sanidad Vegetal del Estado de Puebla.
- Ley de Agua para el Estado de Puebla.

Por principio se aclara que la legislación local, denomina ya sea “Inconformidad” o bien “Revisión” a los recursos que en ella se prevén.

Subsecuentemente, haré un breve análisis de los recursos en las leyes citadas con anterioridad, empezando con la Ley de Obra Pública.

1. Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla

Esta normativa se integra por ocho capítulos, distribuido en 106 arts. Para efectos de

mi estudio nos importa el último capítulo de la L.O.P.S.R.M.E.P.; el octavo denominado “DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD” que se integra por los numerales que comprenden del art. 103 al 106.

Este capítulo concede a los particulares las directrices sobre las cuales habrá de sustanciar el Recurso Administrativo de Inconformidad, los administrados “podrán hacer valer el recurso de inconformidad ante la Contraloría que corresponda, por actos realizados dentro de los procedimientos de adjudicación, contratación o durante la ejecución de los contratos o bien que contravengan las disposiciones que rigen el objeto de esta Ley”-art. 103 de la L.O.P.S.R.M.E.P.-

Este recurso se tiene que ventilar ante la Secretaría de la Contraloría y el plazo para su interposición será el de tres días hábiles siguientes al que el interesado haya encontrado una anomalía que cause perjuicio a sus intereses, señala el articulado en comento.⁹¹

En el escrito de informidad el recurrente deberá:

a) Acreditar la personalidad o representación con la que promueve; asimismo indicará su domicilio y a los autorizados para imponerse en el expediente que se integre a causa del recurso.

⁹¹ De aquí en adelante describiré de manera breve la manera en que la ley indica la forma en que conduce el recurso, el contenido del mismo se puede observar a lo largo de las XX fracciones que integran el artículo 103 de la L.O.P.S.R.M.E.P.

b) Manifiestar bajo protesta de decir verdad, los hechos que le consten relativos al acto o actos que aduce son irregulares;

c) Exponer los agravios que en su concepto le causen, expresándolos por separado, señalando el hecho que constituye la infracción, las disposiciones legales trasgredidas, así como los conceptos de violación;

d) Acompañar copia de la resolución impugnada, la documentación que sustente su inconformidad y las copias necesarias para el traslado; y

e) Señalar al tercero perjudicado, anexando copias para correrle traslado, asimismo deberá señalar su domicilio, si se ignora se le emplazará a través de edictos a costa del promovente.

f) Acompañar los medios probatorios que considere pertinentes, siendo admisibles toda clase de pruebas a excepción de la prueba confesional y de declaración de parte.

Una vez que el recurrente ha presentado su escrito, la Secretaría de la Contraloría deberá emitir el acuerdo donde se exponga con claridad sobre la admisión, improcedencia o el requerimiento que en derecho corresponda, el término para que la Contraloría expida el acuerdo correspondiente será de cinco días hábiles contados a partir de que se haya presentado el recurso.

Si se acuerda la admisión del recurso, la Contraloría correrá traslado de la informidad al área administrativa o a la convocante responsable de la resolución que se impugna, quien deberá contestará en vía de informe dentro de los cinco días hábiles siguientes a que haya recibido la inconformidad.

Una vez que se ha presentado el recurso, que se han rendidos lo informes⁹², y se hayan desahogado los medios probatorios dentro de un término que no excederá de

⁹² Además en términos de la fracción XV del artículo 103 L.O.P.S.R.M.E.P. “la Contraloría deberá hacerlo del conocimiento de terceros que pudieran resultar perjudicados, para que dentro del término de cinco días hábiles siguientes a la recepción del requerimiento respectivo, manifiesten lo que a su interés convenga. Transcurrido dicho plazo sin que el tercero perjudicado haga manifestación alguna, se tendrá por precluido su derecho.”

quince días siguientes a que se haya admitido la inconformidad, se da vista a las partes de todo lo actuado a efecto de que en un plazo de cinco días hábiles formule los alegatos que estimen pertinentes, acto seguido hubiese presentado o no los alegatos, se deberá expedir la resolución definitiva.

La resolución definitiva, la Contraloría respectiva dictará la resolución en un término que no debe sobrepasar un plazo de veinte días hábiles y notificándola a los interesados dentro de los cinco días hábiles siguientes, la resolución tendrá como efecto en términos de la fracción XXI del numeral 103 de la L.O.P.S.R.M.E.P:

XIX. Las resoluciones que recaigan a las inconformidades, tendrán por consecuencia:

a) La nulidad de la resolución o fallo que se hubiere dictado en cualquier procedimiento de adjudicación desarrollado por la convocante y en caso de ser procedente, la reposición de dicho procedimiento si éste fuere reclamado.

b) La confirmación de las resoluciones emitidas por la convocante en cualquier procedimiento de adjudicación que sea desarrollado por este mismo;

c) La declaración de legalidad de los actos realizados por las dependencias o entidades en la ejecución de los contratos respectivos;

d) La irregularidad de los actos realizados por las dependencias o entidades en la ejecución de los contratos respectivos y en consecuencia se ordene si procede, sea subsanada o corregida la irregularidad o incumplimiento derivada de dicho contrato;

e) La nulidad de las resoluciones que nieguen las solicitudes de inscripción o revalidación; o que determinen la suspensión o cancelación de una calificación y del listado de contratistas calificados y de laboratorios de pruebas de calidad; y

f) La confirmación de las resoluciones que nieguen las solicitudes de inscripción o revalidación; o que determinen la suspensión o cancelación de una calificación y del listado de contratistas calificados y de laboratorios de pruebas de calidad.

Finalmente, la última fracción del artículo multicitado señala que respecto de la resolución dictada por la Contraloría no procederá recurso alguno. Esto resulta, en contra del particular, en un verdadero estado de indefensión jurídica, toda vez que limita los medios de defensa que Constitucionalmente le asisten a los ciudadanos mexicanos a efecto de tener acceso a la justicia.

2. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal

En la L.A.A.S.S.P.E.M, se contempla el recurso de inconformidad en los arts. 143 al 146 que se interpone ante la Secretaría de la Contraloría, o en su defecto en las contralorías municipales, esa legislación da un mejor tratamiento al procedimiento, sin concretar un buen mecanismo de defensa para el particular.

El procedimiento de inconformidad se instrumentará en estricto apego al diverso 143 de la L.A.A.S.S.P.E.M. que indica que el plazo para presentar el recurso será dentro de los tres días hábiles posteriores a que ocurra el acto materia de impugnación o bien después de haberlo conocido. Este recurso se incoara en contra de “cualquier acto dentro del procedimiento de adjudicación o contratación que contravenga las disposiciones que rigen las materias objeto de la” según manifiesta el numeral citado.

Los requisitos que deberán ocurrir en el cuerpo del escrito de inconformidad son los siguientes:

- a) El nombre del recurrente así como los documentos con los que acredite su personalidad.
- b) El recurrente manifestará, bajo protesta de decir verdad, que los hechos que aduzca conocer y sean relativos al acto o actos que presume sean irregulares
- c) Los agravios que éstos le causen.
- d) Asimismo habrá de acompañar una copia de la resolución impugnada y de la documentación que sustente su petición y demás medios probatorios que sean el sustento de la inconformidad.
- e) Señalará el domicilio para oír y recibir notificaciones.

Posteriormente ya sea la Contraloría o su homólogo en el Municipio tendrá que expedir el acuerdo dentro de los cinco días hábiles posteriores a que sea presentado el recurso. Una vez admitido, se correrá traslado a la autoridad recurrida a efecto de que está presente su contestación en vía de informe remitiéndolos a la autoridad que se encuentra instrumentando el recurso en un plazo de diez días naturales.

Ya que se ha engrosado el expediente administrativo, se deberán desahogar todas las pruebas ofrecidas por las partes dentro de un término de quince días contados a partir de la interposición del recurso. Una vez fenecido el periodo probatorio, y no habiendo cuestiones pendientes por resolver la resolución se dictara en un término de 20 días hábiles. Cuyos efectos se precisan en la fracción XVI del numeral 143 de la L.A.A.S.S.P.E.M., que es del contenido siguiente:

XVI. Las resoluciones que recaigan a las inconformidades, tendrán por consecuencia la nulidad del acto o actos irregulares y el establecimiento, cuando proceda, de las directrices necesarias para que el mismo se reponga conforme a esta Ley; la nulidad total del procedimiento; la declaración relativa a lo improcedente o infundado de la inconformidad, o la declaración de validez del acto impugnado

Sin embargo, existe una pequeña deficiencia legal que implica toda vez que la propia legislación dice que no procede recurso alguno en contra de la resolución definitiva, ante lo cual, se deja al inconforme en un total estado de indefensión e incertidumbre jurídica, que puede lesionar los intereses de manera irreparable al recurrente.

3. Ley de Vialidad para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

Por su parte la L.V.E.L.S.P., en sus numerales 54, 55 y 56 conceden también la interposición del recurso de inconformidad, que se presentará en contra de las infracciones cometidas en contra de ese ordenamiento, sin embargo la sustanciación de este medio de defensa se llevará a cabo en términos del “Reglamento de la Ley de Vialidad para el Estado Libre y Soberano de Puebla” de los artículos 76 al 88.

El plazo para su interposición será de tres días hábiles siguientes a la notificación de la infracción o del momento en que haya tenido conocimiento, se presentará ante la Dirección de Vialidad de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Puebla. Como efecto inmediato a la interposición del recurso será la suspensión para el pago de las multas.

De conformidad al artículo 78 del R.L.V.E.L.S.P., el escrito expresara:

- I. El nombre y domicilio del recurrente;

- II. La autoridad emisora de la resolución;
- III. El acto resolución administrativa que se impugna, expresado de forma precisa, así como la fecha de su notificación, o en su caso, en el cual tuvo conocimiento de la misma;
- IV. Los agravios que se causan, así como argumentos de derecho en contra de la resolución que se recurre;
- V. Las pruebas que ofrezca, las cuales deberán tener relación directa con la resolución o acto que se impugna, y
- VI. Firma del recurrente.

Adicionalmente a lo anterior el diverso 79 R.L.V.E.L.S.P dice que se acompañara al escrito con los siguientes documentos:

- I. Los documentos que acrediten la personalidad del promovente;
- II. El documento en el que conste el acto o resolución recurrida;
- III. La constancia de notificación del acto impugnado, o la manifestación bajo protesta de decir verdad de la fecha en que tuvo conocimiento de la resolución;
- y
- IV. Las pruebas que se ofrezcan.

Una vez que se ha presentado el recurso de inconformidad la Dirección de Vialidad, en el término de tres días hábiles, tendrá que emitir el acuerdo donde se admita, deseche⁹³ o prevenga al particular, notificando personalmente al recurrente.

Si se admite a trámite el recurso, en el acuerdo respectivo se indicará día y hora para llevar a cabo una audiencia, la cual tendrá verificativo dentro de los diez días hábiles siguientes a la admisión, y tendrá como fin admitir y desahogar las pruebas ofrecidas por las partes, asimismo se entregarán por escrito los alegatos que las partes crean convenientes.

⁹³ Sobre el desechamiento el R.L.V.E.L.S.P dice en su numeral 82: Se desechará el recurso:

- I. Cuando sea interpuesto fuera del término previsto en este capítulo;
- II. Cuando se esté tramitando ante cualquier autoridad judicial, algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente y que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo;
- III. Contra actos administrativos que sean materia de otro recurso, que se encuentre pendiente de resolución, o que haya sido promovido anteriormente por el mismo recurrente por el mismo acto impugnado; y
- IV. Contra actos que no afecten los intereses legítimos del recurrente.

La Dirección de Vialidad emitirá la resolución definitiva 15 días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia de ley, en caso de no hacerlo opera el silencio administrativo en favor del recurrente, al estimar el R.L.V.E.L.S.P en su diverso 85 segundo párrafo que “transcurrido dicho término, sin que se dicte resolución expresa al recurso, se entenderá revocado el acto impugnado.”

En todo caso si media resolución expresa, el artículo 88 del R.L.V.E.L.S.P nos dice que como efectos podrá:

- I. Declararlo improcedente;
- II. Sobreseer el recurso;
- III. Confirmar el acto impugnado; y
- IV. Revocar el acto impugnado, en cuyo caso podrá, modificar u ordenar que sea dictado uno nuevo.

Del análisis tanto de la Ley de Validad como de su Reglamento, se comprueba que no existe algún medio de defensa que pueda aplicarse en contra de la resolución definitiva que resuelva el recurso.

En este sentido al no existir un pronunciamiento expreso dentro de esa normativa, como si lo hacen la L.O.P.S.R.M.E.P y la L.A.A.S.S.P.E.M el cual impida al particular defenderse, en materia de transito podremos recurrir al amparo indirecto a efecto de restituir al quejoso en el pleno goce de sus derechos vulnerados.

4. Ley de Sanidad Vegetal del Estado de Puebla.

En la L.S.V.E.P., se contempla en recurso de revisión, en su raquítico tratamiento la ley lo desarrolla del art. 76 al diverso 80. Este medio de defensa será interpuesto dentro de los quince días siguientes contados a partir de la fecha en que se haya surtido efectos la notificación de la resolución materia de impugnación.

El escrito se debe presentar ante la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial, y el ocurso debe contener:

- I. El nombre y domicilio del recurrente, así como autorizados para oír y recibir notificaciones.

- II. Los documentos donde el promovente acredite su personalidad.
- III. La constancia de notificación, o indicar bajo protesta de decir verdad la fecha en la cual tuvo conocimiento del acto o resolución impugnada.
- IV. La resolución que se impugna.
- V. La expresión de agravios.
- VI. Los hechos en los que basa su dicho.
- VII. Los medios probatorios con los cuales haya de sustentar su recurso.

Ahora bien los requisitos que señalo los pongo bajo mi criterio, y los cuales juzgo necesarios para que el agraviado forme su petición toda vez que la L.S.V.E.P no hace pronunciamiento alguno sobre qué requisitos debe contener el ocurso. Por otra parte el recurrente podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto reclamado siempre y cuando, se pida en términos del diverso 78 de esa legislación y que es del contenido siguiente:

“La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

I.- Lo solicite expresamente el recurrente;

II.- No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público; y

III.- No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable.

Tratándose de multas, que el recurrente garantice el crédito fiscal en cualquiera de las formas prevista en el Código Fiscal del Estado.

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días hábiles siguientes a su interposición.”

En este recurso se contempla la suspensión del acto a fin de mantener las cosas en el estado que guardan, para que el recurrente no pueda sufrir un menoscabo a su esfera de derechos de manera irreparable. Además también se precisa la suplencia de la deficiencia de la queja en el segundo párrafo del numeral 80 de la multicitada ley al indicar que “la autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios,

así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso”

Aunque el artículo 79 de esta normativa dice que se podrá:

- I.- Desechar el recurso por improcedente;
- II.- Sobreseer el procedimiento;
- III.- Confirmar el acto impugnado;
- IV.- Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y
- V.- Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente”.

Sin embargo del análisis minucioso de los artículos que la L.S.V.E.P concede para el tratamiento de la revisión, no existen plazos, para la contestación a que haya lugar, para el desahogo de los medios probatorios, para la presentación de alegatos, ni mucho menos para que se dicte la resolución definitiva. A pesar de que la propia normativa remite a su reglamento, da la casualidad que hasta la fecha el ejecutivo local, no lo ha expedido.

Motivo que origina incertidumbre jurídica, derivando en la indefensión del particular porque resulta evidente que hace nugatorio el derecho de una defensa digna, a mi juicio el único medio de defensa que sería aplicable sería un amparo administrativo indirecto, centrando los agravios del amparo, en la imposibilidad de sostener una defensa integra, respecto de los actos o resoluciones de las autoridades administrativas ya que estas no garantizan las formalidades esenciales del procedimiento, robusteciendo esta opinión en términos del siguiente criterio:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera

genérica, se traduce en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.⁹⁴

5. Ley del Agua para el Estado de Puebla.

Finalmente la L.A.E.P regula el recurso de revisión, que se debe presentar en contra de los actos y resoluciones de “Prestadores de Servicios Públicos”⁹⁵ que sean lesivos para los particulares, en el término de diez días contados a partir de la fecha en que haya surtido efectos la resolución o actos que por esa vía se combatan.

La sustanciación y resolución del recurso lo llevará a cabo el superior jerárquico del prestador del servicio público, aquél, salvo que se trate de combatir actos o resoluciones emitidas por los titulares que tengan la naturaleza de organismo público descentralizado, en cuyo caso, ellos mismos serán quienes lo resuelvan, previene el numeral 141 de la L.A.E.P.

Tomaremos como ejemplo a un organismo descentralizado denominado Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, en este sentido los actos o resoluciones que provengan de este organismo municipal, los conocerá y resolverá el mismo.

El ocurso a presentar en términos de L.A.E.P.:

Artículo 142 El escrito por el que se interponga el recurso administrativo de revisión, deberá:

⁹⁴ Registro número 205679. P. LV/92. Pleno. Octava Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Núm. 53, Mayo de 1992, Pág. 34.

⁹⁵ Entiende como “Prestadores de Servicios Públicos” a los municipios que directamente presten los Servicios Públicos de suministro de agua potable, de aguas tratadas y de agua en vehículos cisterna, drenaje, alcantarillado, saneamiento y disposición de aguas residuales a través de las dependencias municipales correspondientes, a los organismos descentralizados, desconcentrados o empresas de participación estatal o municipal, y/o la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla.

- I. Formularse por escrito señalando el nombre del recurrente y su domicilio para oír y recibir notificaciones, mismo que deberá estar ubicado en el lugar en que resida la autoridad emisora del acto impugnado; de lo contrario las notificaciones se harán por estrados;
- II. Señalar el acto o la resolución que se impugna;
- III. Señalar los antecedentes del acto o resolución reclamado;
- IV. Señalar los agravios que le causa el acto o resolución que se impugna;
- V. Ofrecer y acompañar pruebas para acreditar su legitimación, interés jurídico y los hechos en los que sustente su impugnación;
- VI. Acreditar la personalidad del recurrente, cuando no se gestione a nombre propio y acompañar los documentos necesarios para tal efecto; y
- VII. Acompañar la constancia de notificación del acto o resolución impugnados; o en su defecto, manifestar bajo protesta de decir verdad en qué fecha tuvo conocimiento del acto que le causa agravio.

Además de lo anterior, se podrá solicitar la suspensión del acto reclamado, ésta se concederá de oficio, siempre y cuando no contravenga el orden público o cause perjuicio al orden social, sin embargo si el recurrente no exhibe la garantía respectiva en un término de cinco días hábiles, dejarán de surtir efectos.

Por otra parte respecto del escrito inicial, en caso de existir alguna inconsistencia se prevendrá al recurrente para que en el plazo de tres días hábiles subsane su omisión, y se dé trámite o en su caso será desechado, una vez que se ha admitido el recurso, se tiene que abrir el periodo probatorio en un término de quince días hábiles, que pueden ser prorrogables a discreción de autoridad que conozca de la "Revisión", concluida esta etapa se podrán presentar los alegatos en el término de tres días hábiles y al finalizar el plazo con o sin ellos se cerrará la instrucción.

Luego de haberse agotado lo anterior la autoridad tiene que emitir la resolución definitiva, en el término de treinta días hábiles, ese pronunciamiento se fundará en derecho, y de conformidad al art. 150 de la L.A.E.P.:

La resolución definitiva del recurso de revisión deberá de contener:

- I. El nombre del recurrente;
- II. El lugar y fecha de emisión;
- III. La relación breve de los planteamientos formulados materia de estudio;
- IV. La motivación y fundamentación; y
- V. Los puntos resolutivos que atiendan las cuestiones planteadas.

Finalmente los efectos de la resolución pueden ser el desechamiento, el sobreseimiento, el reconocimiento de validez del acto materia de impugnación, la determinación de una nulidad para determinados efectos, o en defecto decretara la nulidad del acto combatido.

En caso de haberse resuelto una nulidad para el efecto de reponerse el procedimiento, modificar o dictar una nueva resolución, la autoridad, deberá cumplir dentro del término de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución de conformidad al art. 152 de la L.A.E.P.

Ciertamente el recurso contemplado en esta ley es el mejor regulado, porque establece los requisitos del escrito, los efectos del recurso, señalando además los requisitos mínimos que debe contener la resolución definitiva, sin embargo penosamente sin definir el medio de defensa que sea procedente en contra de la resolución que haya recaído a la revisión.

Con todo lo expuesto anteriormente podemos concluir que:

1. Los recursos administrativos en la legislación poblana, son dispersos y poco claros.
2. El procedimiento para la resolución del recurso correspondiente se regula deficientemente o ni siquiera existe.
3. Los plazos son muy distantes, en tanto que se prevén 3, 10 y 15 días de conformidad al recurso y a la ley que lo contempla.
4. En su gran mayoría los recursos administrativos en la resolución definitiva, dejan al recurrente en un total estado de indefensión, porque no señalan la vía idónea para impugnarlos, y en algunos casos como en la materia contractual del estado, las resoluciones son inatacables, lo que resulta inconstitucional a todas luces puesto que priva al particular de la garantía de acceso a la justicia.

Con el análisis anterior se da cuenta de la necesidad de homogeneizar los recursos en un ordenamiento ex profeso, para brindar la suficiente certeza jurídica a los administrados, a quienes los actos de la administración pública tanto local como municipal,

hayan trasgredido sus derechos o intereses, en gran medida porque es absurdo el tratamiento tan deforme que se les da.

Además de lo anterior, reitero que se deja a los particulares en verdadero estado de indefensión, puesto que del análisis armónico que de la legislación se puede apreciar, que no brinda los elementos mínimos que concedan una defensa digna, lo cual los deja en un limbo legal.

Es criticable la forma en que la legislación trata de forma lastimera los mecanismos de defensa, ciertamente como se demostró son carentes de la mínima certeza jurídica que se le debe brindar al gobernado para sostener la defensa de sus derechos en sede administrativa, abundando es risible la manera en que los congresistas locales con cierta iniquidad han desdeñado desde hace muchos años la defensa de los particulares frente a los actos de la administración pública, llámese local o municipal, circunstancia que apremia cambiar.

III. El contencioso administrativo.

Hemos arribado al siguiente medio de control de legalidad, el contencioso administrativo, ofrecimos un primer acercamiento al respecto, al inicio de este trabajo, donde citamos a don Teodosio Lares, que explicaba el contenido del contencioso administrativo. Esa primera concepción hoy en día ha sido superada, y se necesita una explicación que justifique su realidad actual.

1. Concepto y Naturaleza.

El contencioso administrativo, o justicia administrativa usada como sinónimo, se entiende como un sistema de corte jurisdiccional enfocado al control de la actividad del Estado, en el pleno ejercicio de la función administrativa.

Es el canal de impartición de justicia tratándose de los conflictos que se susciten entre los Órganos que integran la Administración Pública y los ciudadanos, cuyos derechos e intereses se ven agraviados por el actuar de la primera.

Sobre el particular me ajustaré al concepto que ofrece Don Andrés Serra Rojas quien nos dice que el contencioso administrativo es el juicio “que se sigue en unos sistemas ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos, sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la Administración pública, por los actos ilegales de ésta que lesionan sus derechos. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa”.⁹⁶

Del concepto citado se desprende su naturaleza, y la cual es la de ser un proceso jurisdiccional, y cuya finalidad es garantizar la legalidad de la actuación de la función administrativa del Estado.

Lo anterior es así porque, en primer término en él se ventilan las controversias que surgen entre dos sujetos uno el particular otro la administración pública, aunado a eso también es participe un juzgador⁹⁷ como parte integrante de la trilogía procesal, cuenta con fases procesales bien definidas como son la interposición de la demanda, la contestación a la demanda, y finalmente media un fallo en donde el juzgador dirá el derecho.

Precisando que la contienda que obliga a que se activen los mecanismos de defensa de la parte afectada, deviene de una acción o una omisión de la administración pública, generando con ese negligente actuar un conflicto con el particular

En esa diferencia las partes en pugna serán, por regla general el particular, en su carácter de actor y como demandado la administración pública en alguna de sus manifestaciones, dependencias o entidades, e incluso organismos constitucionalmente autónomos, como se explicó con antelación.

⁹⁶ Serra Rojas, *Op. Cit.*, pág. 527.

⁹⁷ En materia contenciosa administrativa, a los juzgadores reciben la denominación de “Magistrados”

Una regla de excepción en cuanto a la identidad de las partes se da tratándose de la acción de lesividad, en la cual, se invierten los papeles, en donde se atavía como actora a la administración pública y como demandado al particular.

De manera formal esa desavenencia, se ventila en la vía contenciosa administrativa, donde de manera escrita se presenta ante el tribunal jurisdiccional que corresponda en razón de territorio y materia, para hacer valer la “acción de nulidad” o “contenciosa administrativa” y de la cual se desprenderán las pretensiones de la parte actora.

Como actos procesales subsecuentes se expide el auto correspondiente en donde se dará trámite, se desechará, o se prevendrá al actor, de admitirse la demanda, se correrá traslado a la autoridad demanda en la sede administrativa que corresponda a su domicilio, con lo cual se dará paso a que el Estado sostenga la defensa de su actividad. Tanto en la demanda como en la contestación las partes señalarán los hechos en los que funden sus escritos, expresaran los agravios y los conceptos de impugnación correspondientes además de ofrecer las pruebas que estimen pertinentes.

Posteriormente el juicio seguirá de forma lineal y por escrito, las actuaciones que seguirán serán la presentación de sus alegatos, se cerrará la instrucción, y se dictará la sentencia que resuelva el fondo del negocio.

Habrá que resaltar que tiene una autonomía procesal que la ha impulsado a tener una legislación adjetiva propia que indicará la forma idónea de incoar el juicio en comento.

Esas particularidades le dan el carácter de un proceso jurisdiccional, que se ventila fuera del conocimiento de las autoridades judiciales, con excepción de la revisión administrativa, en la cual forzosamente la conocerá el poder judicial.⁹⁸

2. Sistemas.

⁹⁸ Excepcionalmente en algunos de los Estados de la República como advertimos al inicio, el contencioso administrativo se sostienen dentro del poder judicial local.

Cuando se aluden los “Sistemas de lo Contencioso-Administrativo”, se tiene que comprender al conjunto de reglas, procedimientos y principios sobre los cuales las naciones del orbe concentran los parámetros para la solución de las controversias que surjan entre la administración pública y los particulares.

Esos sistemas se originaron por cuestiones histórico-culturales,⁹⁹ y fueron acogidos de forma gradual por la mayoría de Estados modernos, hoy en día la doctrina suele reconocer dos sistemas uno francés y otro anglosajón.

El primer sistema que vamos a referir, es el sistema anglosajón, del que son parte países como Estados Unidos e Inglaterra, y cuya principal característica es que ignora la existencia de tribunales administrativos.

Siendo propio de este sistema, conservar tajantemente el sistema de división de funciones, con lo cual las contiendas que surjan entre los órganos del propio Estado frente a los gobernados, las conocerá sin objeción alguna el poder judicial.

La especialización por materia en este tipo de sistemas no quiere decir que no exista, sino que se reconoce inserta dentro de la función judicial, es por eso que a este tipo de sistema también se le conozca como judicialista.

Ciertamente “el sistema judicialista, en su posición extrema, considera que el control jurisdiccional de las actividades de la administración debe ser realizado exclusivamente por órganos ubicados en el poder judicial”¹⁰⁰ por lo que el conocimiento, resolución, y revisión de todo el proceso dependerá en todas las instancias de aquel poder.

Es innegable que nuestro sistema jurídico se ha ido construyendo gracias a las aportaciones del derecho extranjero, porque se han importado muchas de nuestras instituciones legales del derecho español, alemán, italiano y francés¹⁰¹, y con lo cual se

⁹⁹ En gran medida asistidas por las Tradiciones Jurídicas Neorromanistas y de la Common Welt.

¹⁰⁰ A. Fiorini, Bartolomé, *¿Qué es el contencioso?*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1997, pág. 71.

¹⁰¹ No es raro que entonces nuestro país asumiera también en gran parte influencia de alguno de estos países como ejemplo para erigir un sistema especializado de impartición de justicia administrativa.

nos asimila dentro de un país que tiene una filiación neorromanista, al basar la estructura legal en los asientos del derecho romano.

Esa rancia estirpe no nos ha obligado a copiar no solo figuras del derecho privado, sino también del derecho público, tratando claro de transportar aquello que resultó benéfico y mejorando aquello que no fue tan viable; así sucedió con el derecho administrativo y muchas de las instituciones que lo acompañan.

Es así que los juristas nacionales, vale decir administrativistas, a lo largo de muchos años, cumplieron la labor de comparativistas buscando asimilar un modelo propio del derecho público, en particular del derecho administrativo, que en una noción genética es el que regula las relaciones entre el Estado y los particulares, consecuentemente esas relaciones, pronto dieron cuenta de la existencia de conflictos entre éstos.

Ante la disyuntiva que presentaban la naturaleza de los conflictos nacidos entre la administración pública y el común de los ciudadanos, surgían dudas sobre el tratamiento de estos en juicio, las relaciones no se podían asimilar a las simples relaciones entre particulares, puesto que de una parte intervenía una voluntad soberana y el peso de ésta ciertamente se encuentra en un nivel superior frente a la simple voluntad del gobernado.

La visión del derecho francés respecto a esta situación, propició el nacimiento de una jurisdicción especializada para resolver esas diferencias, a ese modelo que contiene una jurisdicción especializada se conoce como el sistema francés del contencioso administrativo.

El sistema francés, o también designado por el maestro Nava Negrete como “Continental Europeo” es aquel que surgió en Francia, por aquel recelo y desconfianza que sentían por el sistema judicialista. Aunque este sistema según sus críticos fuera en contra del propio principio de división de poderes, no fue sino el mismo principio el que propició se originara la jurisdicción contencioso-administrativa.

Al respecto nos dice el profesor Lucero Espinosa que “surgió 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 quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro”¹⁰²

En contraposición al anterior sistema, en este se basó en el establecimiento de órganos especializados que conocen de las contiendas entre particulares y el Estado y los cuales se encuentran inmersos dentro de la propia función administrativa.

Eso en sus orígenes, sin embargo poco a poco fue transformándose hasta crear órganos jurisdiccionales que no se encontraban adscritos a un poder en concreto, ni dentro del ejecutivo, ni dentro del judicial.

A manera de conclusión diré que el sistema mexicano del contencioso no lo podemos asumir dentro de uno u otro sistema estrictamente, puesto que la naturaleza de nuestro orden jurídico a nivel nacional, impone una posición ecléctica.

Es ecléctico por lo que tenemos un sistema que se basa, en la primer instancia en Tribunales Administrativos que se alejan del poder judicial, y los coloca al margen o bien dentro de la administración pública, como aconteció en un principio, hoy en día se advierten órganos especializados, cuya naturaleza es asimilada dentro de los organismos constitucionalmente autónomos, pero la segunda instancia, la revisión administrativa, la conoce el poder judicial de la federación, por la vía de amparo.

3. Tipos de contencioso.

Dentro del propio sistema del contencioso francés, existe una clasificación que atiende a la forma de ubicación y el grado de autonomía de la que pueden gozar los tribunales administrativos. Se dice entonces que hay contenciosos de Jurisdicción Retenida, Delegada y de Plena Autonomía.

¹⁰² Lucero Espinosa, Manuel, *Op. Cit.*, pág. 19.

El contencioso de jurisdicción retenida es la primera forma que se conoció del contencioso. En esta forma la jurisdicción contencioso administrativa, era el reflejo fiel de lo que nos decía don Teodosio Lares, la resolución de las contiendas entre gobernado y particular por la propia administración activa.

Lo que significa que el órgano de solución de controversias se encontraba inserto dentro de la propia estructura de la administración pública, y la solución de la misma le correspondía en última instancia al propio titular del ejecutivo.

La jurisdicción delgada tiene como característica el dictar sus resoluciones en nombre de la administración pública, sin que los tribunales administrativos dependan de alguna autoridad administrativa o fiscal para dictar sus fallos.

Y cuando se habla de tribunales con plena autonomía, esto refleja el nivel más acabado de los tipos de contencioso, puesto que en él las facultades de resolución son bastante amplias, las cuales gozan un margen en el cual se da al juzgador contencioso, la potestad, de anular, detallar los alcances etc., pero el rasgo distintivo de estos órganos jurisdiccionales, es que permanecen por completos ajenos a la administración pública, es decir se instituyen en organismos, en el caso de nuestro país, constitucionales autónomos, independientes de cualquiera de las tres funciones que realiza el Estado.

IV. La ausencia de un tribunal de de lo contencioso administrativo, en el Estado de Puebla.

Tal como lo demostramos en el capítulo I de este estudio, no existe hoy en día un Tribunal especializado en materia contencioso administrativa, que garantice la defensa de los particulares frente a los actos ilegales de la administración pública. Han sido críticos de esta situación, el Dr. Fernández Ruiz y el maestro Filiberto Otero Salas, en su obra “Derecho Administrativo del Estado de Puebla”¹⁰³, sin que a la fecha el reclamo de tan ilustres administrativistas haya sido fructífero.

¹⁰³ Fernández Ruiz Jorge y Filiberto Otero Salas, *Op. Cit.*, pág. 382.

Hoy en día un Tribunal Contencioso Administrativo, resulta una utopía dentro de la legislación poblana, pareciese ser que aquella lejana reforma de 2008, fue simplemente un paliativo de benévolo legisladores.

Motivo que impulsó precisamente el presente estudio, ya que nos parece inconcebible que el congreso local no haya estimulado la creación de la normativa necesaria.

1. Criterios sostenidos ante la inexistencia de una jurisdicción contenciosa administrativa.

El objeto de este análisis, no es otro sino demostrar los criterios de interpretación que nacen ante la inexistencia de una justicia administrativa propiamente dicha.

El primer criterio que vamos a analizar, es el contenido en la tesis aislada, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Sexto Circuito, y que es del rubro y tenor literal siguiente:

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE PUEBLA. LA AUSENCIA DE UN TRIBUNAL DE DICHA NATURALEZA EN ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO RESULTA VIOLATORIA DE LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y DE LA PROTECCIÓN JUDICIAL PREVISTAS, RESPECTIVAMENTE, EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1, Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

Si bien la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial derivada de los artículos 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se traduce en la existencia de tribunales o procedimientos formales y en la posibilidad de recurrir a tales órganos, además de que los recursos deben tener efectividad, es decir, que debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponerlos para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo; empero, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como intérprete último de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no ha previsto limitante alguna en el sentido de que el recurso judicial efectivo deba tramitarse y resolverse necesariamente a través de la sede de la jurisdicción ordinaria federal o estatal, sino que por el contrario, en la propia sentencia recaída al caso Castañeda Gutman contra el Estado Mexicano, se reconoce al

juicio de amparo, que es un medio de control constitucional ventilado en la sede de jurisdicción extraordinaria, como un recurso judicial efectivo en aras de la protección del derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia. A partir de esa premisa, se estima que la limitante de que los particulares no puedan acudir a ventilar una controversia suscitada entre ellos y la administración pública del Estado de Puebla, ante un tribunal de lo contencioso administrativo local en esa entidad federativa dada su inexistencia, ni tampoco se encuentren en posibilidad de demandar la nulidad de los actos respectivos en la vía ordinaria administrativa federal, por no surtirse la competencia de los Jueces de Distrito en términos del artículo 52, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, aplicado a contrario sensu; ello no constituye por sí una vulneración a los artículos 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues los gobernados tienen a su alcance la promoción del juicio de amparo indirecto ante el Juez de Distrito competente cuando se estimen contrarios a derecho los actos de las autoridades estatales que emitidos con fundamento en la ley, extingan unilateralmente una relación en la que es parte el gobernado, y que sean decretados sin acudir a los tribunales judiciales o administrativos, y sin requerir de la voluntad del afectado.¹⁰⁴

Esta tesis da la pauta a que los Tribunales Civiles, sean quienes conozcan del contencioso. Ciertamente la única materia que se tiene asignada para el conocimiento esos órganos jurisdiccionales era la contractual del estado, que se asigna por ministerio de ley.

En tanto que otro tipo de controversias, de igual índole, contenciosa administrativa, es de litigantes conocido que serán ventilados ante los juzgados de distrito del Poder Judicial del Estado.

Ahora bien, en sentido similar se pronuncia, una tesis que recientemente fue publicada, para ser precisos el día 7 de octubre de 2016, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Sexto Circuito, y que citamos a continuación:

ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL ESTADO DE PUEBLA. ANTE LA INEXISTENCIA DE UN TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA ENTIDAD Y ATENTO A LOS DERECHOS HUMANOS DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN Y A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO TIENEN

¹⁰⁴ Décima Época; Registro: 2001272; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tesis Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XI, Agosto de 2012. Tesis: VI.1o.A.30 A (10a.)

COMPETENCIA PARA RESOLVER DE LOS CONFLICTOS DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.

En el Estado de Puebla no existe un órgano jurisdiccional en materia contenciosa administrativa que competencialmente conozca de las controversias y procedimientos de esa naturaleza, no obstante su previsión en la Constitución Política del Estado, a partir del Decreto de reforma de nueve de octubre de dos mil ocho y publicado en el Periódico Oficial del Estado el veinticuatro de ese mismo mes y año, en el cual, la fracción X, párrafo primero, del artículo 12, estableció: "Las leyes se ocuparán de: ...Instituir un Tribunal de lo Contencioso Administrativo Estatal, dotado de plena autonomía en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver las controversias derivadas de actos administrativos que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares."; sin embargo, esa obligación constitucional no ha sido cumplida por el órgano legislativo de esta entidad, ya que no ha emitido la ley relativa a la creación y organización de un tribunal contencioso administrativo local. Por tanto, cuando un derecho reconocido a nivel constitucional no ha sido reglamentado, ello no implica impedir al titular de ese derecho su pleno ejercicio ante una instancia jurisdiccional, de acuerdo con el artículo 22 del Código Civil para el Estado de Puebla, que señala: "El silencio, obscuridad o insuficiencia de las leyes, no autorizan a los Jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia.". En ese contexto, la autoridad jurisdiccional local tiene competencia para conocer de un juicio planteado en la vía civil, aun cuando la acción intentada y las prestaciones reclamadas tengan una clara vinculación con la materia administrativa, esto ante la falta de tribunales contenciosos administrativos a los que les pudiera estar asignado el conocimiento de esta clase de procedimientos. Actuar en sentido contrario, dejaría en estado de indefensión al titular de un derecho derivado de un acto de naturaleza administrativa, al denegarle acceso a la jurisdicción del Estado, para resolver la controversia que pudiera suscitarse, al no existir tribunales expeditos para la solución de asuntos de esa naturaleza, lo que se traduce en una violación directa a los artículos 17 de la Constitución Federal y, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que regulan los derechos humanos de acceso a la jurisdicción y de un recurso judicial efectivo.¹⁰⁵

Con los criterios anteriormente citados se confirma lo que hemos sostenido, la inexistencia de un tribunal especializado en materia administrativa, no haciendo otra cosa sino una apología de un sistema judicialista que se encuentra enraizado en la práctica legal en la entidad federativa a la que tanto hemos referido.

¹⁰⁵ Décima Época, Registro; 2012769; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Publicación: viernes 07 de octubre de 2016 10:17 h; Tesis: VI.2o.C.65 C (10a.)

No obstante, aunque la praxis ha sobrellevado esta situación, es más que evidente, y en carácter de urgente, que el legislador deje a un lado intereses políticos y personales, y se ponga a trabajar en beneficio de la ciudadanía.

Más aun cuando la normativa constitucional, no solo la particular sino la general, y además la nueva legislación en materia de combate a corrupción urgen al Congreso Local dotar de los ordenamientos legales necesarios, que garanticen una tutela eficiente y digna para los gobernados, respecto a los actos de la administración, que violen su esfera jurídica.

Sobre todo cuando el desarrollo del contencioso administrativo ha sido un proceso que ha sido bien aceptado en la gran mayoría de las entidades federativas, tal y como quedo precisado al inicio de este estudio aún con las cuitas que mencionamos.

El gobierno local del Estado de Puebla tiene los elementos necesarios para dotar de una legislación especializada e innovadora, además de la experiencia federal, se puede apoyar de toda aquella que en años de perfeccionamiento ha conducido a los contenciosos locales.

V. Amparo Administrativo.

Una de las mayores aportaciones del derecho mexicano ha sido sin duda el amparo, figura garantista de los derechos humanos respecto a los actos de autoridad de Estado Mexicano.

El juicio de amparo nos dice don Ignacio Burgoa es “un medio de control o protección del orden constitucional contra todo acto de autoridad que afecte o agravie a cualquier gobernado y que se ejercita exclusivamente a impulso de este”¹⁰⁶

¹⁰⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de Amparo*, 14ª edición, Porrúa, México, 1979, pág. 143.

El amparo adquiere caracteres propios tratándose de la materia que les da origen, porque no será lo mismo que se ataque una sentencia en un proceso civil a una de un proceso laboral o que se impugne un acto administrativo a un acto legislativo, etcétera.

En concreto el profesor Miguel Acosta señala que el amparo administrativo es “una especie del juicio de amparo en general y podemos definirlo como un sistema de defensa de la Constitución y de la legalidad de tipo jurisdiccional, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial, que tiene por materia actos de la autoridad administrativa que violen las garantías individuales y que tiene como efecto la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada (cuando esto sea posible materialmente), con efectos retroactivos a la fecha de violación”¹⁰⁷ de manera congruente con lo dicho, nos ajustaremos a mencionar someramente lo que atañe a este, en sus dos vertientes, el directo y el indirecto.

Aunque el juicio de amparo es un medio de control de constitucionalidad, nosotros sostuvimos al inicio de nuestro estudio que forma parte también como medio de control de legalidad.

Y no hay afirmación más cierta si tomamos en consideración que “el control de legalidad se ha incorporado a la teleología del juicio de amparo desde que el principio de legalidad inherente a todo régimen de derecho, se erigió a la categoría de garantía constitucional¹⁰⁸” bajo esa tesitura el juicio de amparo adquiere una dualidad poco usual, por una parte es medio de control de constitucionalidad y por otra control de legalidad.

Ahora bien, una vez esbozado lo anterior, nos limitaremos a señalar el fundamento que da cabida al amparo tanto al directo como al indirecto en materia administrativa, si entrar en mayores detalles, dado que el punto medular es referirlo como medio de control de legalidad y de constitucionalidad como ya se asentó en líneas precedentes.

1. Directo.

¹⁰⁷ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, T. II, Porrúa, México, 1999, pág. 707.

¹⁰⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. Cit.*, pág. 152.

El amparo directo en materia administrativa, es en esencia sencillo de comprender, pues será este quien se encargue de velar la constitucionalidad y la legalidad de los actos de los Tribunales Administrativos y para su substanciación serán competentes los Tribunales Colegiados de Circuito.

Su competencia se funda en la fracción V, inciso b) del artículo 107 C.P.E.U.M, 170 de la Ley de Amparo y 37, fracción I, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En donde sustancialmente señalan que este se interpondrá respecto a las sentencias definitivas¹⁰⁹ que devengan de Tribunales Judiciales, Administrativos, Agrarios o del Trabajo.

Diremos entonces que el amparo administrativo directo se endereza para conocer de las resoluciones -sentencias- de carácter definitivo, que expidan los Tribunales contencioso administrativos, en el orden federal tratándose de decisiones definitivas jurisdiccionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en los estados según se trate el Tribunal local ya se de orden administrativo o judicial.

2. Indirecto.

El amparo indirecto es aquel se substancia ante los juzgados de distrito, y por principio de exclusión será el que se tramita respecto de cualquier acto que no sea considerado como una sentencia de carácter definitiva, siempre atentos al contenido que nos indica la legislación de amparo.

En términos de lo establecido en el artículo 107, fracción VII de la C.P.E.U.M., 107 de la L.A. así como en la L.O.P.J.F. encontramos el fundamento del amparo administrativo indirecto. El último precepto señalado en el acápite anterior, sustancialmente señala:

Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

¹⁰⁹ A este aspecto la L.A. señala en el tercer párrafo de la fracción I del artículo 170 que: "Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido"

- I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;
- II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;
- III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;
- IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente;
- V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio; y
- VI. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo anterior se desprende la competencia material a la que se sujeta el amparo administrativo en la vía indirecta. En Puebla, este juicio se convierte en un medio ordinario de defensa, ante la ausencia de un tribunal especializado, de tal modo que se mantiene como el medio a través del cual los administrados, pueden hacer valer sus inconformidades respecto de las arbitrariedades que en ejercicio de sus facultades ocasiona la administración pública.

CAPÍTULO QUINTO.- PROPUESTA.

I. Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Hoy la reforma constitucional a nivel federal en materia de combate a la corrupción, obliga en principio a la federación y a las entidades federativas a constituir un “Sistema Nacional Anticorrupción”.

Así las cosas la reforma en boga se enfoca en los siguientes aspectos:

1. La construcción de las fiscalías especializadas de combate a la corrupción.
2. Órganos fiscalizadores con mayores facultades para poder hacer frente a la corrupción rampante, por lo cual la Auditoría Fiscal de la Federación se vigoriza, y lo mismo deberá suceder con sus homólogos a nivel local.
3. Un sistema de responsabilidades dual que por un lado contempla el actuar ilegal de los servidores públicos y por otra la colusión de particulares en detrimento de la hacienda federal, local y/o municipal por faltas consideradas graves.
4. Y un sistema de justicia administrativa que implicó la transformación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Tribunal Federal de Justicia Administrativa operando el mismo principio a los estados que integran a la federación.

Es sobre este último punto el cual se deberá trabajar, es decir a pesar de que el legislador tendrá que construir un “Sistema Estatal Anticorrupción” que de forma global integre esos aspectos, nuestro enfoque se dirige en concreto al que corresponde a la Justicia Administrativa.

Luego entonces el primer elemento de nuestra propuesta debe versar sobre el cimiento constitucional que ampare al Tribunal Contencioso-Administrativo, recordando que históricamente fue un problema al que se enfrentaron juristas tanto administrativistas como fiscalistas al cobrar vigencia la jurisdicción contenciosa administrativa.

Como se advierte en nuestro estudio la Constitución de Querétaro contempló con diversas reformas el contencioso administrativo a nivel local, por su parte el legislador local en la Constitución Poblana con la reforma de 2008 consideró el nacimiento del “Tribunal de lo Contencioso Administrativo”, motivo que despeja el camino y permite prescindir de debates desgastantes respecto a la constitucionalidad del Tribunal de Justicia Administrativa que se pretende instaurar en Puebla.

Tal como se ha demostrado en el presente estudio, la Constitución Local contempla esa institución garante de la legalidad, sin embargo han pasado tantos años que la realidad de la justicia administrativa hoy nos obliga a reformar el texto constitucional. Actualmente con la finalidad de obtener un marco constitucional y legal congruente se tiene que contemplar lo siguiente:

Primero. El cambio de denominación de este tipo de órganos, cuando la tradición había marcado por lo menos en el orden local, su denominación había imperado la de “Tribunal de lo Contencioso Administrativo”, hoy el legislador federal a fin de dar cohesión a un sistema de justicia administrativa a nivel nacional, compele a denominarlo de forma similar a nuestro Tribunal Federal, así las cosas tendremos que soportar la creación de un “Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Puebla”.

Segundo. En cuanto a la competencia material del Tribunal, se tendrá que regir tanto para actos de la administración local como de la municipal, que fue una falla que se dio en la reforma de 2008.

Tercero. Habida cuenta de las reformas en materia de combate a la corrupción en ordenamientos que se derivaron en su ejecución, como lo es la Ley General de Responsabilidades Administrativas, obligan a contar con un Tribunal Administrativo, que resuelva los conflictos en materia de faltas graves de responsabilidades de servidores públicos, y no solo de estos, sino de aquellos particulares que se vean involucrados en conductas ilegales que lesionen el patrimonio del estado.

De conformidad con lo anterior, además de citar la competencia para resolver controversias que se originen tanto de la administración local como municipal, respecto de los actos de carácter administrativo y fiscal que serán del conocimiento de salas regionales, tenemos que asegurar la existencia de una sala especializada en materia de responsabilidades administrativas.

Cuarto.- El fundamento constitucional que soporte las salas especializadas en juicios orales, habida cuenta que nuestro sistema legal poco se ha transformado para dar cabida a la oralidad en los procesos del derecho privado y en materia penal, podría sonar raro sin embargo en estados como Nuevo León se contemplan juicios orales en materia de lo contencioso administrativo

Justamente el congresista local, hizo una reforma al articulado de la constitución, y para evitar ser repetitivos, nos ajustamos a lo dicho, sin embargo creo prudente establecer una reforma al artículo 12, fracción X de la C.P.E.L.S.P en los términos siguientes:

Artículo 12.- Las leyes se ocuparán de:

Instituir al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla como órgano jurisdiccional autónomo e independiente de los poderes del Estado, dotado de plena autonomía en el pronunciamiento de sus fallos, asimismo para establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y recursos respecto a sus resoluciones.

El Tribunal se instituye para conocer de las controversias relacionadas con la legalidad, de los actos, procedimientos y disposiciones de carácter administrativo y fiscal provenientes de la Administración Pública Estatal y Municipal.

Adicionalmente conocerán mediante la sala especializada en materia de combate a la corrupción, de las faltas administrativas de los servidores públicos estatales y municipales que la legislación correspondiente considere como graves.

Asimismo será competente para imponer a los particulares que sean vinculados con actos relacionados a faltas graves, la inhabilitación para participar en los procesos de adquisición, arrendamientos, servicios, u obras públicas que señalan las leyes de la materia, así como para establecer las indemnizaciones que garanticen el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Estatal o Municipal o a los entes públicos locales o municipales.

Por otra parte el tribunal contará con salas especializadas en procesos orales, cuyos principios rectores serán la oralidad, la publicidad, la inmediación, igualdad, y la economía procesal, este tipo de procesos tendrán que ajustarse a la cuantía del negocio, que establezca la legislación secundaria correspondiente, tomando en consideración la Unidad de Medida y Actualización.

El Tribunal contará con un presidente y una junta de gobierno, funcionando en pleno y en salas.

Los magistrados del Tribunal serán propuestos por el Gobernador, y ratificados por la legislatura local, y durarán en su encargo 15 años.

De lo anterior, reitero que la finalidad que persigue esta reforma es dotar a los particulares de un medio de control de legalidad que se aparte tajantemente de los procesos ordinarios de carácter judicial, como lo son el juicio de garantías que ha sido la vía por excelencia en el estado de Puebla, para reclamar la revisión de la actuación administrativa, no podemos argüir que con esto se hacen nugatorios los derechos de los particulares, sin embargo sí podemos sostener el caos y la confusión que conlleva el ignorar por completo la manera en que harán valer sus derechos e intereses generando a los gobernados a un estado de incertidumbre jurídica, si se construye una sólida jurisdicción contencioso administrativa para el común de los ciudadanos lograremos la impartición de una justicia pronta y expedita por la que pugna el artículo 17 constitucional.

Esto resulta importante porque asegura una verdadera defensa de los particulares y una garantía para el propio Estado, puesto que una vez que el gobernado haya ejercitado la acción contenciosa habrá constancia de que se respetó su legítimo derecho defensa, por su parte el Estado hará valer el interés general sobre el particular, cuando declaren a su favor una actuación apegada a derecho, lo que implica la salvaguarda de la actuación administrativa.¹¹⁰

II. Creación de una Ley Orgánica para el Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Puebla.

Antes de entrar en materia creo pertinente hacer la siguiente aclaración, si bien es cierto que nosotros proponemos la creación de una ley orgánica y de una ley procesal, también lo es que nos limitaremos a definir una estructura que sirva de guía para el legislador local, a quien corresponderá mediante los debates legislativos necesarios, delinear el articulado correspondiente.

Es pretencioso y soberbio, querer imponer una legislación, que si bien podría erigirse como un buen proyecto de ley, no somos los indicamos para satisfacer las necesidades de la sociedad poblana, cosa que si logran los diputados locales, por ser ellos quienes conocen las necesidades de la población a que representan, y sobre todo tienen el conocimiento pleno de la legislación que impera en Puebla.

Estimo conveniente por una sana técnica legislativa, ubicar la normativa que reglamente el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, en sendos cuerpos normativos, uno donde concentremos las cuestiones netamente orgánicas del Tribunal, la otra donde se delimite el proceso jurisdiccional a que haya lugar.

¹¹⁰ Por otra parte se tendrá que hacer modificaciones al articulado correspondiente al “Titulo Noveno Disposiciones Generales.- Capítulo I De la Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos” en particular el contenido del diverso 125, a efecto de armonizar el marco constitucional con la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos y con la Ley de Responsabilidades de los Empleados Públicos del Estado, sin embargo nos limitaremos a esa simple y llana recomendación, puesto que no está dentro de nuestro objeto de estudio el hablar del sistema de responsabilidades administrativas del Estado.

Así las cosas propongo una ley orgánica cuya estructura se integraría de la siguiente manera:

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE PUEBLA.-

***TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES***

***Capítulo I
Del Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Puebla.***

***Capítulo II
De la Competencia del Tribunal.***

***TÍTULO SEGUNDO
INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL***

***Capítulo I
De la Estructura.***

***Capítulo II
Del Presidente del Tribunal.***

***Capítulo III
De la Junta de Gobierno y Administración.***

***Capítulo IV
De la Sala Superior.***

***Capítulo V
De las Salas Regionales.***

***Capítulo VI
De las Salas Auxiliares y Especializadas.***

***Capítulo VII
De la defensoría gratuita.***

TÍTULO TERCERO
DEL PERSONAL DEL TRIBUNAL

Capítulo Único
De los Servidores Públicos del Tribunal.

TÍTULO CUARTO
DE LA JURISPRUDENCIA

Capítulo Único
De la integración de la Jurisprudencia.

El anterior esquema implica un análisis detallado y simplificado tanto del modelo federal como de diferentes de orden local.

III. Creación de una Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Puebla.

La propuesta de una ley procesal, obedece también a un análisis crítico de la legislación contenciosa a nivel nacional, tomando en consideración aquello que resulta constante y congruente en la mayoría de las entidades federativas, claro está, de aquellas que adoptan un sistema continental europeo, y no respecto aquellos que siguen un sistema judicialista.

En esa tesitura, pugno por la creación de una ley procesal que contemple tres títulos, el TÍTULO I Del Juicio Contencioso Administrativo, el cual tratará de las generalidades que se observan en el Litigio Contencioso Administrativo es decir hablará sobre el objeto de la ley, de las partes que en conflicto, de términos etc.; el TÍTULO II del Juicio Contencioso, se ocupará entonces de la forma en que se tendrá que sustanciar el proceso, de la presentación de la demanda, de los medios probatorios, hasta el cierre de

instrucción y la resolución al mismo y finalmente el TÍTULO III se refiere a los recursos procedentes dentro del juicio contencioso administrativo.

De ese tenor presento como estructura para una ley orgánica contenciosa la siguiente.

LEY DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA EL ESTADO DE PUEBLA.

**TÍTULO PRIMERO
DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL**

**CAPÍTULO I
Disposiciones Generales**

**CAPÍTULO II
De las partes.**

**CAPÍTULO III
De la Improcedencia y del Sobreseimiento.**

**CAPÍTULO IV
De los Impedimentos y Excusas.**

**CAPÍTULO V
De las notificaciones y términos.**

**TÍTULO SEGUNDO.
DE LA SUBSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL JUICIO**

**CAPÍTULO I
De la Demanda**

**CAPÍTULO II
De la Contestación**

CAPÍTULO III

De los Incidentes y de la Suspensión.

CAPÍTULO IV

De las Pruebas

CAPÍTULO V

Del Cierre de la Instrucción

CAPÍTULO VI

Del Juicio en la Vía Sumaria.

CAPÍTULO VII

Del Juicio Oral.

CAPÍTULO VI

De la Sentencia

CAPÍTULO VII

Del Cumplimiento de la Sentencia

TÍTULO TERCERO.

DE LOS RECURSOS

CAPÍTULO I

De la Reclamación

CAPÍTULO II

De la Revisión

Con el anterior esquema se pretende brindar una guía que por mínima que sea, pueda asistir al Congreso Poblano a efecto de que sobre ella constituyan una ley lo suficientemente robusta que atienda las exigencias de la justicia administrativa, que tanto anhela la sociedad angelopolitana.

IV. Creación de una Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Puebla.

No ahondaré en este punto, sin embargo en mi opinión existe la necesidad de crear una ley de procedimiento administrativo, si bien es cierto, se presentó una iniciativa en el año 2007, la misma no ha producido fruto alguno.

Es necesario, que los legisladores poblanos, busquen la creación de una Ley de Procedimiento Administrativo, las bondades que ha mostrado este tipo de normativa tanto a nivel federal como en el orden local, se ven reflejadas en una actuación administrativa más depurada. Lo anterior es así toda vez que se simplifican los procedimientos agilizándose la función administrativa. Por otra parte el tener procedimientos expeditos, aseguran las formalidades esenciales que deben observar las autoridades administrativas, y lo cual es favorable para la defensa de los intereses y derechos de los particulares.

CONCLUSIONES.

Las conclusiones a las que he llegado a través del presente estudio son las siguientes:

- Uno.** Con esta investigación pude comprobar la evolución del contencioso administrativo mexicano, pasando desde las ideas más primigenias hasta su forma más acabada, es decir se comprobó que las ideas pioneras de Don Teodosio Lares, han sido en gran medida el sustento doctrinal que abrió los parámetros para instituir una jurisdicción especializada de resolución de controversias entre el Estado y los particulares, cuando el primero actúa dentro de su función administrativa.
- Dos.** La actuación administrativa, se refleja mediante actos administrativos, los cuales en muchas ocasiones resultan ser lesivos a los particulares, a quienes la legislación vigente deberá de asegurar los medios de control de legalidad, suficientes que garanticen una defensa digna y que impida, un estado de indefensión frente a la Administración Pública.
- Tres.** Se arriba a la conclusión de que el contencioso administrativo constituye el dogma de todo Estado de Derecho, en el caso mexicano, esta importante institución, nacida en el seno del derecho público, surge con grandes cuestionamientos respecto a su constitucionalidad, sin embargo ha sido su naturaleza misma, que ha despejado toda duda, y hoy en día su constitucionalidad está más que probada.
- Cuatro.** Ahora bien, se puede afirmar por otra parte que el contencioso administrativo, es el medio de control de legalidad idóneo, que trabaja día a día para dar paso a una Justicia Administrativa, pronta y expedita que marca la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cinco.** El contencioso administrativo mexicano, doctrinalmente, y fácticamente no puede subyugarse a alguno de los sistemas que se estudiaron, es decir, no lo podemos encuadrar dentro del sistema francés o del judicialista, puesto que la práctica, nos hace posicionarlo en una postura ecléctica entre ambas posturas, porque si bien es cierto, por un lado, la primera instancia se ventila ante tribunales

especializados, alejados del poder judicial, no menos cierto es que, la revisión de esa primera instancia, corresponde a los Tribunales Colegiados adscritos al Poder judicial de la Federación.

Seis. Como consecuencia de la última reforma en la materia, se ha institucionalizado, un sistema integral de impartición de justicia administrativa, que implica, que a nivel nacional, sin excepción alguna, se cuente con los Tribunales que estarán expeditos para resolver el conflicto de interés que se susciten entre el Estado en sus tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal.

Siete. En relación con lo anterior, se ha creado un “Sistema Nacional Anticorrupción”, respecto del cual, los tribunales administrativos, serán uno de los cimientos, sobre los cuales, la actividad estatal, tendrá un control de la legalidad mucho más rígido, y consecuentemente, serán los garantes de la legalidad de la función administrativa, un verdadero reto, si tomamos en consideración, tal como se demostró en este estudio, que aún existen entidades federativas, como Puebla, que no tienen la menor experiencia en la materia.

Ocho. Es un tanto singular que en Puebla a pesar de que la Constitución de esa entidad federativa, contempla la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los diputados locales no hayan expedido la legislación secundaria, aunado a lo anterior, los criterios sostenidos por el poder judicial defienden la inexistencia de este tipo de tribunales.

Nueve. Derivado de lo anterior, las estados de la Republica, tienen que trabajar de manera que se pueda cumplir, con las expectativas de una sociedad ávida de una cultura de la legalidad, por lo cual en el caso del estado de Puebla, el congreso local, deberá poner su mayor compromiso, para materializar esta circunstancia.

Diez. Asimismo en Puebla se necesita más que un simple Tribunal de Justicia Administrativa, toda vez que, como se logró dilucidar en está monografía, se necesita una verdadera “Reforma Administrativa”, que contemple, la normativa legal, reglamentaria y administrativa, que garantice que los actos administrativos de la administración pública, tanto local como municipal, garanticen los requisitos mínimos de certeza jurídica para los administrados.

Once. Tanto la reforma constitucional, como las que garanticen la legislación secundaria, no deberán de encontrar mayor dilación por lo cual invito al Congreso Poblano, tenerlas listas en un periodo no mayor a 6 meses.

FUENTES DE CONSULTA.

Bibliografía

1. A. Fiorini, Bartolomé, *¿Qué es el contencioso?*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1997.
2. Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo Especial, T.II*, Porrúa, México, 1999.
3. Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, Porrúa, México, 1987.
4. Borja Soriano, Manuel, *Teoría general de las obligaciones*, 21ª ed., Porrúa, México, 2009.
5. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de Amparo*, 14ª ed., Porrúa, México, 1979.
6. Carrillo Flores, Antonio, *Estudios de derecho administrativo y constitucional, México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.
7. Diez Manuel, María, *El acto administrativo*, Buenos Aires, 1961.
8. Dromi Roberto, *El acto administrativo*, 3ª. ed., Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997.
9. Fernández Ruiz, Jorge y Filiberto, Otero Salas, *Derecho administrativo del Estado de Puebla*, Porrúa, México, 2007.
10. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2011.
11. González González, María de la Luz, *Teoría general del Estado*, Porrúa, México, 2008.
12. Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, 1ª reimp. facs., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.
13. Lucero Espinosa, Manuel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada*, 9ª. ed., Porrúa, México, 2015.
14. “ ”, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, Porrúa, México, 2013

15. Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 2011.
16. “ ” *Derecho procesal administrativo*, Porrúa, México, 1959.
17. Olavarría y Ferrari, Enrique, *Compendio general de México a través de los siglos*, 3ª ed., Editorial del Valle de México, México, 19
18. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 8ª ed., Porrúa, México, 1977.
19. Valls Hernández, Sergio y Carlos Matute González, *Nuevo Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2013.
20. Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, 1991.

Legislación.

Federal

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Fiscal de la Federación
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Ley de Amparo.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley Minera.
- Ley de Comercio Exterior.
- Estatuto Orgánico de Pemex Exploración y Producción.
- Estatuto Orgánico del Servicio Postal Mexicano.

General.

- Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Local.

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.
- Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Puebla.
- Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal.

- Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla.
- Ley de Vialidad para el Estado Libre y Soberano de Puebla.
- Ley de Sanidad Vegetal del Estado de Puebla.
- Reglamento de la Ley de Vialidad para el Estado Libre y Soberano de Puebla

Jurisprudencia.

- ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO.
Número de Registro 187637. I.4o.A.341 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Marzo de 2002, Pág. 1284.
- EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE LA PREVÉ, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE EFECTIVA TUTELA JURISDICCIONAL.
Número de Registro 171474. 1a. CCV/2007. Primera Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Septiembre de 2007, Pág. 382.
- RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUICIO DE NULIDAD. SUS DIFERENCIAS.
Número de Registro 177844. IV.2o.A.146 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Julio de 2005, Pág. 1512.
- FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.
Número de Registro 205679. P. LV/92. Pleno. Octava Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Núm. 53, Mayo de 1992, Pág. 34.
- CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE PUEBLA. LA AUSENCIA DE UN TRIBUNAL DE DICHA NATURALEZA EN ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO RESULTA VIOLATORIA DE LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y DE LA PROTECCIÓN JUDICIAL PREVISTAS, RESPECTIVAMENTE, EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1, Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.
Número de Registro 2001272. VI.1o.A.30 A (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XI, Agosto de 2012, Pág. 1702.
- ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL ESTADO DE PUEBLA. ANTE LA INEXISTENCIA DE UN TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA ENTIDAD Y ATENTO A LOS DERECHOS HUMANOS DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN Y A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO

TIENEN COMPETENCIA PARA RESOLVER DE LOS CONFLICTOS DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.

Número de Registro 2012769. VI.2o.C.65 C (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 35, Octubre de 2016, Pág. 2997.

Diccionarios y Enciclopedias.

- Pina, Rafael de, *Diccionario de derecho*, 30a. ed., Porrúa, México, 2001.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua.¹¹¹

Revistas, ensayos y otros documentos.

- Soberanes Fernández, José Luis –nota introductoria-, *Manual de Competencia Administrativa*.¹¹²

Páginas de internet.

- Diario Oficial de la Federación.
 - <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2000&month=12&day=31>
 - http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015
- Cámara de Diputados.
 - http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_art.pdf
- Congreso de Puebla:
 - <http://congresopuebla.gob.mx/buscadores/iniciativas/index.php>
- Asociación de Magistrados de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.
 - <http://www.amtcaeum.org/>
- Publicaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas.
 - <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1749/11.pdf>

¹¹¹ Consulta en línea, abajo se verán los links utilizados.

¹¹² Digital; la página electrónica se ubica abajo en el apartado de “Publicaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas”

- Real Academia de la Lengua
 - <http://dle.rae.es/?id=EWqThMH>
 - <http://dle.rae.es/?id=W6xh4wt>
 - <http://dle.rae.es/?id=HNBj0h>