



**UNIVERSIDAD LASALLISTA
BENAVENTE**

FACULTAD DE DERECHO

Con estudios incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México

CLAVE: 879309

**COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE
LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
PARA DIRIMIR LAS CONTROVERSIAS
SUSCITADAS ENTRE UN PARTICULAR Y
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADA EN DERECHO

Presenta:

DIANA GABRIELA DOMÍNGUEZ PATIÑO

Asesor:

LIC. ENRIQUE SALAS MARTÍNEZ

Celaya, Gto.

Abril 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A DIOS

Por ser parte esencial de mi vida, mi Guía y mi fin último; y por permitirme lograr otra meta más de las muchas que me quedan por cumplir

A MIS PADRES

Por su amor incondicional y su apoyo constante, por ser ejemplo de vida para mí, por brindarme la estabilidad emocional y económica para poder lograr culminar mis estudios profesionales, que definitivamente no hubiese podido realizar sin ustedes. Madre, serás siempre inspiración para alcanzar mis metas; mi ejemplo de vida, el amor más puro materializado en una persona. Gracias por estar siempre a mi lado, por guiarme, por tus consejos, tu preocupación, y por demostrarme todo tu cariño. Te quiero mucho, esto es para ti y por ti.

A MI HERMANO

Por tu cariño (que se, es mucho) porque lo demuestras día a día, por tu paciencia y por ser la mejor compañía para compartir el mismo techo. Te quiero mucho hermanito.

A MI ASESOR, LIC. ENRIQUE SALAS MARTÍNEZ

Por ser parte fundamental para la culminación de este trabajo, que sin usted simplemente no sería posible. Por todos sus consejos, Gracias. Su amplia experiencia y sobre todo su paciencia y cariño fueron las claves para ver materializado uno de mis más grandes sueños. Pero sobre todo GRACIAS por ser un excelente amigo.

A MIS MAESTROS

Por su participación en mi desarrollo profesional, por su ayuda y por compartir sus conocimientos conmigo

A TODOS MIS AMIGOS

Por estar siempre a mi lado, por brindarme su amistad sincera y por tantos momentos compartidos, aventuras, experiencias y desvelos que forman parte ya de mi vida.

ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO 1. NATURALEZA Y FINES DEL ESTADO.

1.1 Concepto de Estado.	1
1.2 Elementos que integran al Estado.	4
1.2.1 Territorio.	4
1.2.2 Población.	5
1.2.3 Gobierno.	6
1.2.4 La Soberanía.	6
1.3 Naturaleza del Estado.	7
1.4 Organización del Estado.	9
1.4.1 Formación del Estado.	9
1.4.2 Estado y Derecho.	9
1.4.3 El Estado y el Hombre.	10
1.4.4 Misión del Estado.	10
1.4.5 Fin del Estado.	11
1.4.6 Los Órganos del Estado.	11
1.5 Las funciones del Estado.	12
1.6 La Justificación del Estado.	13
1.7 Formas de Estado.	14
1.7.1 Estado Simple y Estado Compuesto.	14
1.7.2 Estado Federal y sus características.	15
1.7.3 La Confederación.	16

CAPÍTULO 2. LA BASE CONSTITUCIONAL DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA.

2.1. Antecedentes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.	17
2.2 Ley Lares.	23
2.3 La Ley de Justicia Fiscal de 1936.	26
2.4 Tribunal Fiscal de la Federación en 1937.	28
2.5 Reforma Constitucional en 1946 al artículo104: Legalidad Constitucional al Tribunal.	29
2.6 Transformación del Contencioso Administrativo en México.	32
2.7 Estructura, competencia y Funcionamiento del Tribunal Fiscal.	37

CAPÍTULO 3. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO LOCALES.

3.1 Importancia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo estatales de la República Mexicana.	41
3.2 Sistema Nacional de impartición de Justicia Administrativa.	41
3.3 Evolución cronológica de los Tribunales Estatales encargados de impartir Justicia Administrativa.	43
3.4 Estados que aún no cuentan con Tribunales administrativos.	44
3.5 Tribunales de lo Contencioso Administrativo de anulación y de plena jurisdicción.	44
3.6 Clasificación de los Tribunales encargados de impartir Justicia Administrativa, tomando como criterio su adscripción o no a alguno de los poderes públicos de las entidades federativas.	45
3.7 Impartición de Justicia Administrativa en el Estado mexicano.	46

CAPÍTULO 4. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

4.1 Justicia Administrativa.	62
4.2 Antecedentes de la Justicia Administrativa.	64
4.2.1 Constitución Política del Estado Libre de Guanajuato de 1826.	67
4.2.2 Constitución Política del Estado de Guanajuato de 1861.	68
4.2.3 Ordenanzas Municipales.	69
4.2.4. Constitución de 1917.	70
4.2.5 Ley Orgánica Municipal de 1918.	71
4.2.6 Ley Orgánica Municipal de 1968.	73
4.2.7 Ley Orgánica Municipal de 1984.	75
4.2.7.1 Recurso de Revocación.	75
4.2.7.2 Recurso de Reconsideración.	76
4.3 Naturaleza Jurídica de los Juzgados Administrativos Municipales.	78
4.3.1 Funciones Municipales.	79
4.3.1.1 Función Reglamentaria.	79
4.3.1.2 función Administrativa.	80
4.3.1.3 Función Jurisdiccional.	80
4.4 Justificación doctrinal de la Justicia Administrativa Municipal.	81

CAPÍTULO 5. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

5.1 Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.	83
5.2 Estructura del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Guanajuato.	85
5.2.1 Pleno.	85
5.2.2 Presidencia.	86
5.2.3 Salas.	88

5.2.4 Secretaría General de Acuerdos.	89
5.2.5 Secretaría de Estudio y cuenta de las Salas.	90
5.2.6 Unidad de Defensoría de Oficio.	91
5.2.7 Instituto de la Justicia Administrativa.	92
5.2.8 Dirección Administrativa.	92
5.2.9 Personal Jurisdiccional y Administrativo.	94
5.3 Atribuciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Guanajuato.	97
5.4 Partes en el Juicio Contencioso Administrativo.	97
5.5 Improcedencia y Sobreseimiento.	97
5.6 El Proceso Administrativo.	98
5.6.1 La Demanda.	98
5.6.2 La Contestación de la Demanda.	100
5.6.3 Audiencia y desahogo de pruebas.	102
5.6.4 Los Incidentes.	102
5.6.5 La Sentencia.	104
5.7 El Juicio de Lesividad.	106
5.8 Recurso de Reclamación.	107
5.9 Recurso de Revisión.	108
5.10 Excitativas de Justicia.	108
5.11 Cumplimiento y ejecución de la sentencia.	109
5.12 Recurso de Queja.	110

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

A través del tiempo en toda relación social siempre se ha buscado la armonía entre sus miembros y que impere la justicia, es decir, en darle a cada quien lo que se merece, es por ello que fueron creados los tribunales.

Pues bien, desde hace algunos años se han instituido en los Municipios del Estado de Guanajuato, así como en los otros Estados, los Juzgados Administrativos Municipales, los cuales pueden variar en su denominación de acuerdo al Municipio o al Estado.

Dichos Juzgados Administrativos Municipales tienen por objeto, entre otros, resolver conflictos jurídicos administrativos entre los particulares y las autoridades Municipales.

Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo se crean como órganos de Control de la Legalidad, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos en contra de los actos de carácter administrativo o fiscal, emanados de las dependencias del Poder Ejecutivo de los Estados o Ayuntamientos, que afecten los derechos e intereses legítimos de los gobernados, en virtud de que la administración pública y los órganos públicos están subordinados a la Ley, por lo que el particular tiene el derecho a que los órganos administrativos se sujeten a

ella, y se cumplan todos y cada uno de los principios de legalidad y los elementos propios de los actos administrativos, teniendo en los citados Tribunales de lo Contencioso, el Órgano de Control Jurisdiccional competente para conocer de los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto o resolución de carácter administrativo o fiscal de las dependencias antes precisadas, que en el ejercicio de sus funciones dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar en perjuicio de los particulares.

La intención de la creación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo es precisamente, que el particular cuente con los órganos jurisdiccionales, en los que pueda impugnar o combatir las resoluciones emitidas por las autoridades comprendidas dentro del ámbito del Poder Ejecutivo ya sea centralizado o descentralizado, en el ámbito local.

Es por ello que el presente trabajo pretende analizar el sistema de la impartición de Justicia Administrativa en el ámbito local, y específicamente en el Estado de Guanajuato, al suscitarse controversias entre el particular y la Administración Pública Estatal y Municipal.

En el capítulo primero se analiza la naturaleza y fines del Estado, desde su concepto mismo como la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio, pasando por los elementos que lo componen, su naturaleza y las funciones que como Estado desempeña.

En el capítulo segundo se hace referencia a la base constitucional de la jurisdicción Contenciosa- Administrativa, por lo que se hace un análisis de las diversas leyes y reformas que han sido antecedentes y base para la actual legislación en materia Contencioso- Administrativa, siendo el antecedente más remoto con el que cuenta nuestro país las audiencias Reales de las Indias que constituían los organismos encargados de oír judicialmente la apelación, recurso o reclamación presentados por las partes agraviadas, por un acto o decreto del Virrey o el gobernador.

En el capítulo tercero se analiza la naturaleza jurídica de los Tribunales Contencioso-Administrativo Locales, lo cual adquiere relevancia al tratar sobre su importancia, así como la evolución cronológica como impartidores de la Justicia Administrativa en nuestro país, su clasificación y los Estados que aún no cuentan con Tribunales Administrativos. Terminando dicho capítulo con un análisis comparativo de los sistemas de impartición de Justicia Administrativa en el Estado mexicano.

El capítulo cuarto versa sobre la Justicia Administrativa en el Estado de Guanajuato, sus antecedentes consistentes en diversas Constituciones y Leyes que contribuyeron a dar forma a lo que actualmente constituye la Justicia Administrativa en el Estado de Guanajuato, la cual, en la actualidad se encuentra totalmente ajustada a los cánones establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual permite la creación de los Juzgados

Administrativos Municipales; por lo que en este capítulo se analizarán, además, dichos Juzgados Municipales iniciando con su naturaleza jurídica, la cual como ya se precisó, tiene su fundamento en Nuestra Carta Magna.

Para concluir el presente trabajo en el capítulo quinto se aborda el tema de la jurisdicción Contencioso- Administrativa en el Estado de Guanajuato, comenzando con la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Guanajuato, su estructura y atribuciones, así como el proceso administrativo ante el citado Tribunal, el cual en nuestro Estado es sumario y se encuentra reglamentado en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

CAPÍTULO I

NATURALEZA Y FINES DEL ESTADO

1.1 CONCEPTO DE ESTADO.

Se dice que la palabra "Concepto" es un término procedente del latín "concipere" que etimológicamente significa lo concebido. Tradicionalmente se ha entendido que un concepto era una representación general, abstracta, de un objeto.

Cuando nuestro intelecto ha adquirido un conocimiento, lo expresa por medio del concepto.

El conocimiento del Estado, cuando se obtiene por la mente, se expresa por medio de su concepto.

En su acepción gramatical, "Estado" equivale a manera de ser o de estar las cosas; es lo distinto del cambio.

Pero, también desde el punto de vista político, "Estado" también representa una situación, algo que permanece dentro del cambio.

En un sentido amplio, se entiende por Estado la manera de ser o de estar construida políticamente una comunidad humana.

Jellinek dice que para poder establecer una definición social de Estado es necesario estudiar una serie de hechos o relaciones humanas, esto es, actos del hombre condicionados por el contenido psíquico propio de la naturaleza anímica de los seres humanos. Por consiguiente, se puede decir que el Estado es una creación humana

Por otro lado hay que tener presente que los hombres se relacionan entre sí, y que para conformar el Estado, se encuentran viviendo en un territorio, el territorio del Estado, que sólo adquiere este sentido cuando lo relacionamos con los hombres que lo habitan.

El Estado se autolimita sometiéndose al orden jurídico que lo estructura y da forma a su actividad. El Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica, y en ese sentido es también una corporación ordenada jurídicamente. El sustrato de esa organización lo conforman hombres que constituyen una unidad de asociación, unidad que persigue los mismos fines y que perdura como unidad a influjo o por efecto del poder que se forma dentro de la misma.

Como concepto jurídico define Jellinek al Estado como la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o, en forma más resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario¹.

¹ PORRUA PEREZ FRANCISCO. TEORIA DEL ESTADO 36ª ed. Ed Porrúa, México 2003 p. 197

La creación del orden jurídico-político supone necesariamente el ejercicio de un poder, cuyo elemento generador es la comunidad y cuya causa eficiente es el grupo humano que en su nombre o en su representación lo elabora. Ese poder es el medio a través del cual se consigue la organización o estructuración jurídico-política que la nación pretende darse (autodeterminación) o que la nación acepta mediante su acatamiento (legitimación).

Todavía hace 2000 años a.C., no se podía hablar de un Estado plenamente configurado, según lo dispuesto en un estado de Derecho. Un Estado es, comparándolo con el concepto de sociedad, una estructura jurídico-política. Por eso, en aquel entonces, al carecer de estructuras jurídico-políticas consolidadas, se desconocían las instituciones estatales, sin embargo, ya existían reglas sociales de conducta que se imponían en la sociedad para permitir una sana convivencia. Por lo tanto, se puede distinguir que desde entonces existían reglas de conducta de carácter obligatorio sancionadas por la sociedad y por lo tanto, de manera incipiente el derecho.

Por eso, desde esa óptica, el derecho surge antes que el Estado.

Cuando una estructura jurídico-política comprende a toda una nación o varias comunidades que forman la población total asentada en un cierto territorio, se origina un fenómeno que consiste en la formación de una persona moral que se llama Estado y el cual es la culminación de todo proceso evolutivo en la que se encadenan sucesivamente diversos factores, mismos que se convierten en elementos constitutivos de la entidad estatal que los sintetiza en su ser y los comprende en su concepto. De hecho, se colige que el Estado no produce el Derecho, sino que el Derecho crea el Estado como sujeto del mismo.

El Estado es producto del ejercicio de la soberanía de la propia sociedad; a través del propio derecho surge el Estado. Aún cuando en las sociedades primitivas no podamos tener definidas las características que hoy implica un sistema racional de normas sociales de la conducta, que declara obligatoria la autoridad para solucionar los conflictos sociales, sus rasgos se observan en todo hecho jurídico, pero se van desarrollando poco a poco, del sistema más pequeño al más evolucionado hasta llegar a la estructura estatal, en la cual, si bien el derecho originó al Estado, también se convierte el derecho en instrumento del Estado.

El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

El análisis de cada una de las partes de que se compone esa definición nos proporciona el convencimiento de la existencia en la realidad estatal de los siguientes elementos o notas de su concepto:

- a) La presencia de una sociedad humana como género próximo de la definición y la existencia, en esa sociedad, de las diferencias específicas que se anotan a continuación.
- b) Un territorio que sirve de asiento permanente a esa sociedad.

- c) Un poder que se caracteriza por ser supremo, esto es, soberano, en el seno de la misma sociedad.
- d) Un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por el poder estatal y que estructura a la sociedad que está en su base.
- e) Una teología peculiar que consiste en la combinación del esfuerzo común para obtener el bien público temporal.

La reunión de esas notas en realidad permite también observarlas de manera sintética y en esta forma darnos cuenta que además de esas notas o elementos, el Estado presenta las siguientes características esenciales:

- a) Soberanía como adjetivo del poder, pero calificando al Estado mismo en su unidad total como soberano.
- b) Personalidad moral y jurídica, al ser el Estado un ser social con posibilidad de tener derechos y obligaciones.
- c) Sumisión al derecho que significa la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por un orden jurídico imprescindible.²

Los procesos de manifestación de los preceptos de derecho hayense sujetos a una serie de exigencias de carácter extrínseco, establecidas por otros preceptos del mismo sistema y, en última instancia, por la norma fundamental o constitución. Pero el ordenamiento jurídico, cuyo fundamento último de validez formal reside en aquella norma, tiene su base sociológica en una organización específica, a la que se da el nombre de Estado.

El poder político mantiene y garantiza el orden jurídico, que de este modo se transforma en derecho positivo, por eso se dice que el Estado es la fuente formal de validez de todo el derecho, pues sus órganos son quienes lo crean –a través de la función legislativa- o le imprimen tal carácter por la aplicación de una costumbre o la solución de casos concretos.

El Estado viene realmente a ser la fuente de validez formal del derecho, por cuanto él establece y asegura el derecho legal mediante sus órganos y señala las condiciones para la validez del derecho consuetudinario.

² PORUA op. cit., p.p. 197,198

1.2 ELEMENTOS QUE INTEGRAN AL ESTADO.

1.2.1 TERRITORIO.

Suele definirse como la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder. Siendo éste de naturaleza jurídica sólo puede ejercitarse de acuerdo con normas, creadas o reconocidas por el propio Estado. El ámbito espacial de validez de tales normas es precisamente el territorio en sentido político.

La significación del territorio se manifiesta, según Jellinek, en dos formas distintas, una negativa, positiva la otra. La significación negativa consiste en que ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en este ámbito sin el consentimiento del Estado; la positiva, en que todas las personas que viven en el mismo ámbito se encuentran sujetas al poder estatal.

Como la autoridad política es el poder social supremo, colígese de aquí que en un territorio sólo puede existir un Estado. El principio de la "impenetrabilidad" sufre, sin embargo, varias excepciones aparentes que Jellinek enumera en el siguiente orden:

1.- En virtud de un condominium, o como bien debiera decirse, de un coimperium, es posible que dos o más Estados ejerzan conjuntamente su soberanía sobre un solo territorio. Esta situación es siempre pasajera y, mientras subsiste, el espacio en cuestión no puede considerarse incorporado al ámbito en que cada uno de los coimperantes ejerce normalmente su poder.

2.- En los Estados federales el territorio desempeña un doble papel desde el punto de vista político, en cuanto al ámbito espacial de vigencia de los ordenamientos jurídicos locales es al propio tiempo una porción del territorio de la Unión. Pero esta circunstancia no destruye el principio de la impenetrabilidad, porque los Estados miembro forman parte del Federal.

3.- Es también posible que un Estado, mediante la celebración de un tratado, permita a otro que ejecute en su territorio ciertos actos de imperio. El poder del que concede la autorización queda de este modo restringido, pero como la limitación se basa en un acto consentido libremente, el principio de la impenetrabilidad conserva su vigencia.

4.- Por último, y en virtud de ocupación militar, puede ocurrir que un territorio quede total o parcialmente substraído al poder del Estado a que pertenece. En tal hipótesis, el poder del ocupado es substituido por el del ocupante, que se ejerce en forma exclusiva en dicho ámbito.

Otro de los atributos del territorio es la indivisibilidad. Esta nota deriva de la misma índole de la organización política. Si el Estado, en cuanto persona jurídica, es indivisible, sus elementos han de serlo igualmente. La idea de indivisibilidad sólo puede admitirse dentro del marco de una concepción patrimonialista, y supone la

confusión de las nociones de dominium e imperium.

Sin embargo, este principio es a veces quebrantado. En virtud de un acuerdo internacional, a consecuencia de una guerra o por razones de otra índole (cesión voluntaria, rectificación de fronteras), es posible que una zona del territorio resulte segregada del resto y pase a formar parte de otro Estado.³

Los atributos de la impenetrabilidad e indivisibilidad, no deben entenderse en sentido material, sino puramente normativo. De hecho, el ámbito de ejercicio del imperium es penetrable y divisible. Lo que quiere expresarse cuando se habla de aquellas características es que el territorio no debe ser penetrado ni dividido. Conviene advertir que el ámbito en que el Estado ejercita su autoridad no es, como suele creerse, la superficie comprendida dentro de las fronteras. En realidad se trata de un espacio tridimensional o, como dice Kelsen, de cuerpos cónicos cuyos vértices considéranse situados en el centro del globo.

1.2.2 POBLACIÓN.

Se llama población al conjunto de personas que en un momento dado se encuentran de manera permanente o eventual dentro del territorio de un Estado.

Una primera reflexión sobre la población nos permite darnos cuenta que se agrupan en muy diversa cantidad en los Estados, que igualmente tienen muy diversas condiciones geográficas de extensión, localización en el globo terrestre, etcétera, y es que, como explica Dabin, la población se encuentra repartida entre los diversos Estados que existen en la superficie terrestre; es decir, no existe un Estado que abarque toda la población mundial. Pero si tratamos de averiguar las causas de esta división ¿qué criterio seguiremos para explicar el reparto de la población en diversos Estados existentes?

El primer criterio es el territorial. De acuerdo con el espacio geográfico en que se encuentran, se explica su correspondencia a diferentes Estados.

Además, y este es el segundo criterio, podemos explicar su pertenencia a diferentes Estados tomando en cuenta sus características. Es decir, agruparemos aquéllas poblaciones que presenten características homogéneas: una misma raza o una misma lengua, por ejemplo.

Por último, y éste es el criterio generalmente seguido, una clasificación mixta. Se toma en cuenta la población de un mismo territorio y se ve, además, si presentan homogeneidad de características los habitantes de un territorio para explicar que formen un Estado diferente.

La calidad de miembros del Estado supone necesariamente, en quienes la poseen, el carácter de personas y, por ende, la existencia, a favor de los mismos, de una esfera de derechos subjetivos públicos.

El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado constituye lo que en la terminología jurídica recibe la denominación de status personal. Las facultades que lo integran son de tres clases, a saber:

³ GARCÍA MAYNEZ EDUARDO. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO 54ª ed. Ed. Porrúa, México 2002 p.p. 98-100

1.- Derechos de libertad. La existencia de los derechos de libertad significa que las personas, en cuanto miembros de la comunidad política, se encuentran sujetas a un poder limitado. La subordinación del individuo tiene como límite el conjunto de deberes que el orden jurídico le impone.

2.- Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado a favor de intereses individuales. Entre estas facultades figuran los derechos de acción y petición, lo mismo que la pretensión de que el Estado ejerza la actividad administrativa en servicio de intereses individuales.

3.- Derechos políticos.- No siendo una persona física, el Estado sólo puede actuar por medio de sus órganos. La intervención del individuo en la vida pública supone tanto el ejercicio de derechos como el cumplimiento de obligaciones, es por eso que entre las facultades que integran el status, figuren los derechos políticos.⁴

1.2.3 GOBIERNO.

El Gobierno representa dentro del Estado el elemento autoridad. La forma de gobierno ha variado en el tiempo y en cada país, adaptándose a las necesidades especiales de un momento histórico o de un pueblo determinado. Se puede definir como la estructura política a la cual se confía el manejo de los asuntos públicos y el ejercicio del poder.

El Gobierno es la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto a individuos humanos. Los gobernados son los habitantes del Estado, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal.⁵

La actividad de la autoridad en su aspecto de Gobierno es dar órdenes. Puede también proceder por vía de sugerencias, pero sólo supletoriamente. Su misión principal es ordenar. Naturalmente que esas órdenes no deben ser arbitrarias, sino que han de dirigirse hacia la consecución del bien común.

Se define al Gobierno como aquella estructura política a la cual se confía el manejo de los asuntos públicos y el ejercicio del poder.

1.2.4 LA SOBERANÍA.

En sentido etimológico, soberanía, corresponde a un enunciado de poder. Como primera característica debemos apuntar que se trata de un poder.

Pero ese poder que tiene el Estado es un poder soberano, o sea que la soberanía es el adjetivo que comprende únicamente al poder del Estado y lo distingue.

⁴ GARCIA. op. cit. P.p. 101,102

⁵ PORRUA. op. cit. Supra (1) p. 300

“Soberano” es equivalente o es sinónimo de “supremo”.

Se puede decir que el poder del Estado es un poder supremo; poder soberano equivale a ser el poder de mayor alcance, el poder que está por encima de todos los poderes sociales.

Existen pensadores que dicen que la soberanía tiene un doble aspecto: un aspecto interno y un aspecto externo. Se dice que tiene un aspecto interno cuando se refiere a su calidad de poder rector supremo de los intereses de la comunidad política formada por un Estado concreto. Y se dice que tiene un carácter externo cuando se refiere a las relaciones del Estado con otros Estados. Se dice que un Estado se presenta en el campo de las relaciones internacionales con ese carácter de “soberanía externa”.

Sin embargo, esta teoría no es enteramente exacta. La soberanía como poder sólo puede entenderse cuando se refiere al aspecto interior de la comunidad política. En este sentido sí es un poder supremo, puesto que está en facultad de imponerse a todos los otros poderes sociales que puedan darse dentro de esa comunidad política concreta, además, puede oponerse a la acción de cualquier otro poder internacional que trate de inmiscuirse dentro de su particular esfera política.

La soberanía al no permitir la acción de otros Estados en los asuntos internos se llama Independencia.⁶

1.3 NATURALEZA DEL ESTADO.

La realidad del Estado puede estudiarse desde un punto de vista jurídico, relacionado a la realidad política estatal con las figuras del derecho, con las que se intenta establecer una correspondencia. Así es como nacen las teorías jurídicas elaboradas para explicar la naturaleza del Estado.

Existen tres maneras posibles de concebir jurídicamente al Estado: La primera de ellas es considerarlo como objeto, como establecimiento. Esta teoría, al considerar al Estado como objeto, tiene que hacer una separación interna de dos elementos que existen en el mismo Estado, los dominadores y los dominados, puesto que el objeto supone la existencia de un sujeto al cual referirlo, y entonces los dominados son el objeto de la autoridad. Pero resulta imposible que nos explique el Estado moderno, que está formado por gobernantes y gobernados, siendo ambos sujetos activos del Estado, no son objeto (los gobernados) de la actividad de la autoridad, sino que unos y otros intervienen activamente para formar la realidad del Estado. No podemos separarlas y considerarlas a una como sujeto y a otra como objeto. Dentro de estas teorías que consideran al Estado como objeto, se puede colocar también las teorías absolutistas y patrimonialistas.

⁶ PORRUA, op. cit., p.p. 353-355

La existencia del Derecho con su concepto de relación o mejor dicho, de interrelación, hace caer por su base esas teorías; el orden jurídico sirve para enlazar a gobernantes y gobernados. Es incompatible la existencia del orden jurídico con la idea del Estado como objeto. Dentro de estas teorías se encuentran la de Seydel sobre el Señor o Soberano, que pretende explicar al mismo tiempo la naturaleza real y la naturaleza jurídica del Estado.

Otras doctrinas más modernas, tratan de explicar la naturaleza del Estado, explicando a éste como una fundación o establecimiento. Recurren también a un concepto jurídico para explicarlo. Pero este concepto jurídico lo presentan con perfiles vagos, y aunque llegaran a precisarlo, sólo se referirían al aspecto jurídico del Estado si logran probar la existencia de un orden jurídico superior al Estado y del cual recibiera el gobernante ese derecho.

En segundo término dentro de estas doctrinas jurídicas encontramos las que conciben la naturaleza del Estado como una relación jurídica. Aunque esta teoría no logra explicar porque las instituciones estatales permanecen, no obstante los cambios de las personas. No puede explicar la unidad permanente del Estado. No explican por qué a través de los cambios que se suceden en la realidad sociológica del Estado, permanece éste como una unidad activa, y para rebasar esa objeción tienen que recurrir a ficciones síntesis mentales para tratar de explicar al Estado. El error más grande de esta teoría es que no puede decir de donde proceden las relaciones jurídicas del Estado.

En tercer término se encuentran las teorías que asignan al Estado una naturaleza de sujeto de derecho. El ser sujeto de derecho es una cualidad que el Derecho atribuye a un ser; no es algo esencial que exista dentro de la naturaleza, sino que esa cualidad le viene de su reconocimiento por el orden jurídico. La personalidad jurídica es una creación del orden jurídico. El sujeto de derecho por excelencia es la persona humana. Pero además de ella existen personas jurídicas de otro orden, gentes que tienen una sustantividad especial y se les atribuyen también derechos; son entes a quienes se les considera con una personalidad jurídica y moral, tales como son las sociedades mercantiles o civiles.

Santo Tomas investiga filosóficamente la naturaleza del Estado determinando sus causas eficientes primeras y finales últimas.

Son cuatro las causas que dan origen al Estado constituyendo su naturaleza de acuerdo con la doctrina tomista:

- a) Causa eficiente: La naturaleza del hombre, que por su indigencia social, vive asociado a sus semejantes.
- b) Causa material: La comunidad humana que se origina de manera natural por la asociación de los hombres.
- c) Causa formal: La autoridad que de manera necesaria existe en las comunidades humanas para imponerles un orden que las mantiene unidas y orientadas.
- d) Causa final: Es la orientación teológica de la comunidad política, su razón de ser específica: el bien común que trata de obtenerse por la combinación mutua de esfuerzos y recursos en la empresa política.

1.4 ORGANIZACIÓN DEL ESTADO.

1.4.1 FORMACIÓN DEL ESTADO.

El Estado nace como una necesidad del grupo social que requiere de la organización para vivir.

Al principio de las sociedades, los más aptos o los más fuertes asumen el ejercicio de la autoridad y se constituyen en gobernantes, pero esto que es una consecuencia de la misma naturaleza humana es, a la vez, necesario para el orden y progreso sociales. Después a la fuerza puramente material del gobernante se unió el prestigio moral, religioso, consolidándose en esta forma, el principio de autoridad y, en consecuencia, la organización estatal.

El Estado es una manifestación de la vida en sociedad, nace como una necesidad del grupo humano, es la sociedad por excelencia, perfecta y completa, en él se encuadra la familia, el municipio y las agrupaciones con fines propios y específicos como las corporaciones, los sindicatos y las asociaciones.⁷

1.4.2 ESTADO Y DERECHO.

El Estado se encuentra sometido al Derecho; no se puede pensar en Estado sin pensar, asimismo, en el elemento jurídico que lo rige. El Estado, como el hombre, es un sujeto de Derecho, una persona jurídica. Los tres elementos del Estado al integrarse, constituyen su personalidad.

Si imaginamos al Estado como una persona jurídica, debemos admitir, que, como toda persona, es titular de derechos subjetivos, es decir, de facultades que le son inherentes y que puede ejercitar ya sea en relación con los individuos que forman su población, ya en relación con los demás Estados; pero el Estado no solo tiene derechos sino también obligaciones, puesto que todo derecho trae consigo una obligación.

Cabe señalar que los actos del Estado están regidos por el derecho objetivo, por la ley. En otro orden de ideas, su actividad está sometida al imperio de la ley. Una de las funciones del Estado es la expedición de la ley; pero una vez que ésta existe, el Estado, debe sometersele; la ley le obliga como a cualquier otra persona.

⁷ MOTO SALAZAR EFRAIN. ELEMENTOS DEL DERECHO. 2ª ed. Ed. Porrúa, México 1947. p. 67

1.4.3 EL ESTADO Y EL HOMBRE.

La población del Estado está integrada por hombres, por personas humanas, dotadas de inteligencia y voluntad libre para realizar su destino. La persona humana, al tratar de alcanzar su propio fin, desarrolla una serie de actividades que van a situarse frente al poder del Estado y de las cuales no puede abdicar el individuo.

El Estado nace y vive porque los hombres que le integran han tenido necesidad de él, esto significa que su actividad debe encaminarse a procurar el bienestar de sus propios miembros; el Estado no sólo tiene derecho a no obstaculizar el desarrollo de la persona humana, sino que está obligado a convertirse en factor de su progreso y bienestar.

El poder del Estado nunca debe transgredir los límites que protegen a las personas, pues cuando lo hace está violando su propia misión.

1.4.4 MISIÓN DEL ESTADO.

La sociedad se ha creado para que los hombres puedan realizar mejor los fines que le son comunes. El conjunto de los fines que el hombre persigue no puede ser sino su propio bien; las aspiraciones humanas a eso tienden. En consecuencia, el nacimiento y existencia del Estado se explica y justifica porque este es el medio que los hombres tienen para la mejor realización de su bienestar común.

En el cumplimiento de su misión, el Estado tiene que realizar dos especies de fines: Generales y Particulares.

Generales: Son la consecución del bien común y la protección a la persona humana.

Particulares: Son múltiples y varían con las condiciones de cada país y región. Por ello, no se puede hablar de la justificación del Estado sin examinar la cuestión de los fines del propio Estado.

Sobre este particular pueden mencionarse los siguientes:

- a) La defensa de la comunidad humana que lo integra.- El Estado aparece así justificado, en el orden actual de las cosas, por poseer la organización y fuerza necesarias para defender la independencia e integridad del territorio que le es propio y para preservar las libertades y medios de existencia de su población.
- b) La conservación de la paz y el orden internos.- No es posible la armonía de la convivencia que permita el desarrollo integral de las posibilidades humanas, si no existe un orden, y una institución que vele por su conservación.

- c) La creación de un ambiente social que permita el perfeccionamiento y progreso de la personalidad humana.- Esto requiere que dentro del Estado se logre un equilibrio entre la libertad de cada hombre, la esfera de su personalidad y las necesidades colectivas de la comunidad. No debe predominar el Derecho absoluto del individuo, ni la comunidad organizada en Estado puede anularlo.
- d) La realización de un sentido de igualdad y justicia en lo social y en lo económico.

Lo anterior reafirma la idea de que solo en la medida que el Estado realiza esos fines, puede considerarse justificada la necesidad de que exista.

1.4.5 FIN DEL ESTADO.

El fin que persigue el Estado es el bien público temporal.

El Estado como ente cultural, tiene por objeto la obtención de un fin. Es sabido que todo producto de la cultura humana se caracteriza por llevar dentro de sí una finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre. Siendo el Estado una institución humana, tiene naturalmente un fin. No puede dejar de tenerlo. Los hombres que componen el Estado, los gobernantes y los gobernados al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad una intención que es la de determinante y el motor de toda su estructura.

Por tanto, para estudiar al Estado hay que estudiar el objeto a que se dirige su actividad. Ese fin debe estudiarse para comprender el sentido de la organización estatal y las modalidades de su estructura. En fin, será el que determine las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado, y en función de esa competencia se crearán esos órganos. En este fin, está la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades.⁸

1.4.6 LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.

Para que el Estado pueda realizar sus fines necesita de determinados medios. En otro orden de ideas, el Estado, para el ejercicio de las actividades que le son propias, requiere de los órganos apropiados a tales actividades. La actividad del Estado no es otra cosa que el ejercicio de sus derechos y obligaciones. Esta actividad se ejerce a través de un grupo de órganos, es decir, un conjunto de instituciones que agrupadas integran cada uno de los diversos poderes.⁹

A través de la historia se ha visto siempre que para el gobierno de un grupo humano se requiere la realización de tres tareas básicas:

⁸ PORRUA. op. cit., Supra (6) p.p. 284,285

⁹ MOTO. op. cit. supra (7) p. 69

- 1) La relativa a la elaboración de las normas o leyes que deben considerarse obligatorias para el grupo, se le conoce como función legislativa.
- 2) La referente a las labores prácticas necesarias para que las leyes se ejecuten y se realicen las actividades decididas como necesarias para lograr el bienestar general del grupo social y alcanzar los fines concretos, relativos a la buena marcha del Estado, se le denomina como función ejecutiva.
- 3) La relacionada con el examen de los casos de la infracción a las leyes y determinación de los deberes o facultades de los individuos, bien sea en caso de controversia, bien en caso de duda y que consiste en solucionar los conflictos de intereses mediante la ley, se le da el nombre de función judicial o jurisdiccional.

1.5 LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

Para poder realizar sus fines, el Estado, tiene que actuar, tiene que desarrollar actividad. Esa actividad fundamentalmente corresponde a su estructura orgánica inmediata.

Esa actividad se desarrolla de acuerdo con el contenido propio de las funciones atribuidas a sus órganos inmediatos, y así en la vida del Estado, en el desarrollo de su actividad, se encuentran las siguientes funciones fundamentales:

En toda organización estatal tiene que existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado y, en segundo término, reglamentar las relaciones de los ciudadanos entre sí. Esto es, necesariamente, en todo Estado existe una función legislativa.

Además, el Estado, todo Estado, debe tener una función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa que aplicar en los casos particulares.

Es la función jurisdiccional.

Por último, una tercera función esencial del Estado es actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad.

Se trata de la función administrativa, en la cual se encuentra comprendida la función gubernamental o de alta dirección del Estado.¹⁰

¹⁰ PORRUA, op. cit., Supra (8) p.p. 391,392

1.6 LA JUSTIFICACIÓN DEL ESTADO.

Como cualquier individuo físico o moral, el Estado desde su creación se fija una meta, un objetivo, un fin. La sociedad en sí tiene un fin. El Estado como hecho social y jurídico producto del ser humano, encamina su autoridad y su poder, para alcanzar estos fines.

Para ello se basta de diversos órganos o poderes constituidos quienes llevan a cabo las funciones principales: Gobierno y Administración; impartición de justicia y elaboración de leyes y normas que regulan las relaciones entre el Estado con los gobernados y entre éstos con sus similares.

Respetando el Estado de Derecho, el Estado cumple con sus fines. Pero esos fines difieren de los fines que en lo particular puedan detentar alguno o algunos de los grupos miembros integrantes del Estado. En este mismo orden de ideas, esos fines son diversos a los que persigue el Estado, primeramente porque su campo de acción se limita a que los beneficios y perjuicios que resulten de alcanzar los fines trazados, afectaren exclusivamente al individuo o al integrante de esa asociación, sociedad o grupo. Y además, porque normalmente se persigue un ánimo de interés personal, sin buscar un interés colectivo.

Por el contrario, el fin que persigue el Estado que no es otra cosa que el Bien Común, particular o individual, en que el que sigue el Estado es Colectivo, Público, inherente a todos los integrantes de la sociedad, a diferencia del particular que solo concierne a los individuos interesados, beneficiando a éstos únicamente. En cambio, el Bien Común Público beneficiará a toda la sociedad, sus individuos y grupo, incluso generando beneficios no solo presentes sino a las futuras generaciones.

Si el Bien Común Público es el fin esencial del Estado, podríamos decir que en cuanto se cumpla o garantice la efectividad y realización del mismo, estaríamos justificando la existencia misma del Estado.

Luego entonces, cuando el Estado por conducto de sus órganos de poder, lleva a cabo el cumplimiento de sus funciones, éstas deben de encaminarse a brindar a los gobernados, las condiciones necesarias para una plena convivencia y desarrollo personal, integral y emocional. Debe garantizar orden, seguridad, tranquilidad, legalidad. Cuando se da cumplimiento a estos valores ético-jurídicos, podemos decir que el Estado justifica su razón de ser. En la medida que un Estado deja de cumplir con los fines para los cuales fue creado, mayor será el cuestionamiento de su existencia y futuro. "Cuando el Estado sea lo que debe ser, entonces debe existir"¹¹

¹¹ GONZALEZ URIBE, HECTOR. TEORÍA POLITICA. Ed. Porua, México 1996, p. 15

1.7. FORMAS DE ESTADO.

Desde el punto de vista jurídico, el Estado se individualiza, se distingue de otras organizaciones políticas por la especial estructura de sus órganos fundamentales y la situación en que los mismos, en que estos órganos del estado, se encuentran respecto de los otros, de los elementos constitutivos de la sociedad estatal, de la población y del poder, y respecto de ese auxiliar indispensable para la vida del Estado, que es el territorio. Entonces se puede ver que la personalidad concreta del Estado, aquello que nos hace distinguir un país de otro, tiene su apoyo en el triple aspecto sociológico, geográfico y jurídico. El aspecto sociológico, constituido por matices especiales de su población. El geográfico, por la ubicación especial de su territorio, y el jurídico, por la particular estructura del orden de esta calificación, por su peculiar estructura jurídica.

Tomando en cuenta esos aspectos del Estado, en cuanto a las características de sus elementos, se clasifica el Estado y se distinguen las formas de gobierno y las formas de la misma organización política.

Aún cuando en el lenguaje vulgar se confunden Estado y Gobierno, no obstante, se tienen ya los elementos necesarios para poder afirmar que no son términos equivalentes. La palabra "Estado designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen. "Gobierno" se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía.

El Estado es un concepto más amplio; abarca el todo. El gobierno únicamente se refiere a uno de sus elementos, el que tiene la dirección misma del Estado.

El Estado se integra por la unión de los gobernados y los gobernantes.

Así pues se puede decir que, desde un punto de vista general, afirma Groppali, las diversas formas de Estado pueden reducirse a dos fundamentales. El Estado puede ser: Simple o Compuesto o complejo.

1.7.1 ESTADO SIMPLE Y ESTADO COMPUESTO.

La conformación interna de los Estados varía de uno a otro, según la parte orgánica de su constitución interna, aunque hay sistemas muy similares y muy sui generis, por tanto disímbolos, estos últimos, es común entre los tratadistas de Derecho Internacional Público, clasificar a los Estados desde el punto de vista de su estructura en simples y compuestos.

ESTADOS SIMPLES.

Son aquellos que en su estructura interna se presentan como una unidad. No existen subdivisiones internas en entidades con facultades creadoras de normas

que ejerzan soberanía local sobre una porción de territorio y se desarrollan en la comunidad de países como una sola entidad soberana. Un Estado Simple es aquél en que la soberanía o poder del Estado se ejercita directamente sobre una población asentada en un territorio en el que no existen divisiones políticas, o sea, no hay un poder o autoridad única, y no existen poderes de gobierno pertenecientes de modo originario a secciones geográficas del Estado. En el Estado simple se da un único poder legislativo, uno ejecutivo y uno judicial.

ESTADOS COMPUESTOS.

Son aquellos que integran una pluralidad de Estados, dicha pluralidad está integrada por Estados con soberanía internacional y en otras veces, dicha soberanía sólo corresponde a la unión de ellos pero, en lo interno poseen ciertas facultades autónomas. El Estado compuesto es el formado por cierto número de Estados agrupados o unidos para integrar un Estado más grande.¹²

1.7.2. ESTADO FEDERAL Y SUS CARACTERÍSTICAS.

El Estado Federal es un ejemplo del Estado compuesto.

Las características del Estado Federal son las siguientes:

- Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros.
- Una población, que dentro del Estado miembro, forma la población propia del mismo con derechos y deberes de ciudadanía en relación con la Entidad Local. Esa población de los Estados miembros, tomada en su conjunto forma la población del Estado federal. En relación con el Estado Federal, los pobladores del Estado miembro también tienen derechos y deberes específicos.
- Una sola soberanía. El poder supremo es el del Estado Federal. Los Estados miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y calidades que la Constitución les atribuye.
- La personalidad del Estado Federal es única. En el plano internacional no

¹² ARELLANO GARCÍA CARLOS. PRIMER CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL. 6ª ed. Ed. Porrúa, México 2006 P. 292

representan papel alguno los Estados miembros. El Poder Legislativo Federal ordinariamente se compone de dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores, siendo éstos últimos representantes de los Estados miembros. Los diputados se eligen, generalmente, por cierto número de habitantes; en esta forma, la cantidad de diputados varía con el aumento o disminución de la población. En cambio, el número de senadores sólo varía si aumentan o disminuyen los Estados miembros, porque su elección se hace asignando un número fijo por Estado.

1.7.3 LA CONFEDERACIÓN.

Otra forma compleja de Estado es la Confederación. Esta modalidad surge, generalmente por un acuerdo entre varios Estados que convienen su unión, pero sin formar un nuevo Estado superior a las partes Confederadas. No hay, pues, en esta fusión estatal un súper-Estado, con soberanía que se imponga a los poderes de los Estados miembros. Solamente quedan unidos los Estados por los términos del pacto de Confederación; en todo lo restante quedan enteramente libres, pueden encauzar su actividad a su arbitrio, tanto en el plano interno como en el internacional, únicamente sufren restricciones en aquello que se encuentra previsto por el pacto. Jellinek precisa claramente la distinción entre Estado Federal y Confederación: El Estado Federal surge de la estructuración que hace del mismo el Derecho Público interno, el Derecho Constitucional. En cambio, la Confederación tiene su base en el Derecho Internacional. En un caso se trata de una comunidad nacional; en el otro nos encontramos con una comunidad internacional. la Federación está formada por el conjunto de Estados miembros, que permanecen unidos por los preceptos constitucionales y subordinados a la soberanía del Estado superior, que han creado al unirse. En cambio, la Confederación sólo rige las relaciones entre el mismo y los Estados confederados. En el Estado Federal, la soberanía de la Federación se ejerce sobre los Estados miembros y también de manera directa, sobre los ciudadanos, que, ya hemos visto, además de los derechos y deberes particulares que tienen en relación con el Estado miembro, con la Entidad Local, igualmente tienen derechos y deberes en relación con la Federación, con el Estado Federal.¹³

¹³ PORRUA. op. cit.. Supra (109) p.p. 471, 472

CAPÍTULO II

LA BASE CONSTITUCIONAL DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA

2.1 ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Existen en nuestro país antecedentes legislativos posteriores a la Independencia, en los que se aprecia la adopción del sistema de los tribunales administrativos, llamados también de lo contencioso-administrativo.

Al proclamar México su independencia se producen los primeros balbuceos constitucionales que intentan dotar a la patria naciente de una organización constitucional, y se inicia entonces el dramático camino de nuestra nación para el logro de nuestra autonomía y libertad, produciéndose a lo largo de tal desarrollo las tres etapas fundamentales de nuestra historia: Independencia, Reforma y Revolución, que fueron marcando cada paso de nuestro desarrollo, en nuestras gestas constitucionales de 1813-1814, 1823-1824, 1836, 1856-1857, hasta el Constituyente de Querétaro de 1916-1917, camino arduo y difícil en el que se fueron cimentando las bases constitucionales y nuestras instituciones jurídicas, sobre las que se cincelaron muchos cambios tendientes al desarrollo de principios de legalidad y justicia, hasta llegar a tener la forma y alcance que actualmente presentan.

En el desarrollo de la Justicia Administrativa en nuestro país, el antecedente más remoto que encontramos después de la conquista, lo tenemos en las audiencias Reales de las Indias que constituían los organismos encargados de oír judicialmente la apelación, recurso o reclamación presentados por las partes agraviadas, por un acto o decreto del Virrey o el gobernador. Contra las resoluciones que emitieren dichas audiencias existía la instancia a favor de Virreyes o gobernadores de inconformarse siendo el Tribunal competente el Real Consejo de Indias. Es oportuno aclarar que en la Justicia Administrativa imperante en la época colonial, existía una etapa en que la confusión de poderes daba lugar a que dicha justicia no encontrase aún su plena autonomía, pues a decir de Jacinto Pallares “La jurisdicción de esos Tribunales era ejercida en nombre del Rey, en quien por lo mismo residía la Suprema Jurisdicción y podía intervenir en los negocios judiciales no teniendo por tanto los Tribunales la independencia que forma uno de sus modernos caracteres”.

La Real Ordenanza para el establecimiento e Instrucción de intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, dada en Madrid, en el año 1786, conservó el régimen anterior, y sólo creó la Junta Superior de Hacienda que consistía en un tribunal de apelación especial que resolvía los asuntos contenciosos en que se ventilaban contiendas sobre las rentas o el real erario, posteriormente la constitución de Bayona que en su articulado reúne en el

Consejo del Estado, las funciones de administrador y juzgador, modelo de una justicia retenida, que significa que las resoluciones que emitiese eran verdaderos proyectos que eran revisados por el titular del ramo y que según Antonio Carrillo Flores, fue el primer cuerpo legal que señala la existencia de lo Contencioso Administrativo en nuestro país.¹⁴

En la lucha de México por su independencia, aún no se conoce el Contencioso Administrativo.

En la constitución de Cádiz, misma que fue jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, señalaba que los jueces o tribunales no podrían ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado, no obstante dentro de las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento constitucional no era posible enjuiciar al Poder Ejecutivo o administrador depositado en la persona del Rey (España) o Virrey (Nueva España), pues se decía que era sagrada o inviolable, y no podía estar sujeta a la responsabilidad de quien tenía que cuidar que se administre pronta y completamente la justicia.

Al presentarse la insurgencia, que llevó a nuestro país a la Independencia, se dictaron leyes que buscaban encontrar una nueva estructura jurídica y que usualmente reflejaban el pensamiento de la época, pero en la mayoría no se contemplaba aún al Contencioso Administrativo. Así en los "Elementos Constitucionales" de Ignacio López Rayón, se habla de tres poderes, a saber:

"Aunque los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial son propios de la soberanía, el legislativo lo es interrante que jamás podrá comunicarlo"¹⁵

División estricta que impedía la existencia de un Contencioso-Administrativo, de tipo francés, en el cual el organismo jurisdiccional competente para conocer de controversias administrativas se sitúa en el Poder administrador o Ejecutivo.

Posteriormente en "Los 23 puntos dados a la Constitución" por José María Morelos y Pavón, en el Congreso de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, se conserva la idea de la separación de poderes en el documento llamado "Sentimientos de la Nación", que en su artículo 5 señala:

"La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella el Legislativo, Ejecutivo y Judiciario, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás que deben ser sujetos sabios y de probidad".

Situación que impedía la existencia de un organismo jurisdiccional ubicado en la esfera del Poder Ejecutivo, como lo es en la actualidad el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¹⁴ NAVA NEGRETE ALFONSO. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa S.A. México, 1959, p.263

¹⁵ TENA RAMÍREZ FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO 1808-1983, 2ª ed, Ed. Porrúa, S.A. México, 1983.

Y en la constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814 el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, acoge así mismo la idea de la división de poderes al señalar:

“Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los particulares” Pero expresa en su artículo 12: “Estos tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial no deben ejercerse no por una sola persona, ni por una sola corporación”.

Lo cual impedía la radicación de un Tribunal en la esfera del Ejecutivo. Y no se reconocía la existencia de la materia Contencioso-Administrativa, pues el Supremo Tribunal de Justicia solo conocía causas civiles y penales.

Consumado el movimiento independentista, y dictada el Acta de la Independencia Mexicana de 28 de septiembre de 1821, se instaló un Congreso Constituyente que implantó las bases jurídicas a la Nación que recién había nacido, así al quedar instaurado emitió las “Bases Constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano el 24 de febrero de 1822”, en las cuales se reconoció la división de poderes, lo que impedía la creación de tribunales dentro de la esfera administrativa.

Corría el año de 1823 cuando disuelto el Congreso Constituyente se creó en su lugar el llamado “Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano” como un cuerpo de leyes que regulaban la vida jurídica de la joven nación, pero que volvía a hacer la división de poderes señalando que éstos eran incompatibles en una misma persona o corporación.

No obstante se puede pensar en la existencia del Contencioso Administrativo, con la declaración escueta, que realiza el artículo 79 del mismo ordenamiento, en su capítulo segundo, “Del Supremo Tribunal de Justicia”, que establece entre las facultades del Tribunal:

“Juzgará a los Secretarios de Estado y despacho, cuando por queja de parte se declara haber lugar a exigir la responsabilidad en la forma que se dirá después”.

Por lo cual se puede observar que la anterior afirmación sirve de base para señalar que son los atisbos, los primeros asomos de un procedimiento Contencioso Administrativo, donde se ventilará la legalidad de las resoluciones dictadas por aquellos “Secretarios de Estado y despacho”, no obstante, éste fue un cuerpo legal de efímera existencia, ya que aprobado en febrero de 1823, en marzo de ese mismo año el Congreso volvía a reunirse, ante el cual el Emperador Agustín de Iturbide abdicaba.

El Constituyente reinstalado presentó un proyecto de Constitución llamado “Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana” y en la cual nos hacía pensar en su artículo 5 en una concepción del procedimiento Contencioso Administrativo

que hasta entonces no se había reconocido plenamente.

El constituyente prosiguió su labor y pese a la guerra que se escenificaba en Texas, se tuvo como resultado una constitución Centralista, la cual en su estatuto tercero en el Capítulo de Formación de las leyes artículo 45:

"No puede el Congreso General:

Fracción VI.- Reasumiren si o delegar en otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial."¹⁶

De lo que se desprende que de conformidad con sus preceptos durante la vigencia de la Constitución Centralista no era posible la existencia de un tribunal que estuviera enmarcado fuera del ámbito del Poder Judicial. En estas circunstancias el procedimiento Contencioso Administrativo y el Contencioso fiscal quedan enmarcados en el Poder Judicial, en el primer caso, la fracción VI del artículo 12 de la Ley Quinta establece:

Artículo 12.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:

Fracción VI.- Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones aceleradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa".

En el segundo caso el Contencioso Fiscal tuvo un tratamiento especial, ya que el artículo primero de la Ley Quinta establece:

Artículo 1.- El Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los Juzgados de Primera Instancia".

Con las bases de Tacubaya de 1841, se elaboraron dos proyectos de Constitución, el 26 de agosto se dio lectura en el Congreso al primer proyecto así como a los votos particulares que formaron miembros de la comisión que fueron: Juan José Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Octavio Muñoz Ledo.

En los votos particulares formulados por la minoría de la comisión, se insiste en forma estricta en la división de poderes y se entrega en forma exclusiva a la competencia de la Suprema Corte de Justicia la solución de la materia que nos ocupa, encontrándose relevante el hecho de que por primera vez se encuentre una división en lo que atañe al procedimiento contencioso estrictamente administrativo, del procedimiento fiscal, entendiéndose por este último la revisión en la vía jurisdiccional de los actos que se producen en el ejercicio de las atribuciones fiscales.

Con las Bases Orgánicas de la República Mexicana acordadas por la "Honorable Junta Legislativa", más conocida como Bases Orgánicas de 1843, se insiste en la

¹⁶ IBIDEM p. 220.

apreciación que se tuvo en la época por la materia Contencioso Administrativa, pues en el artículo 5 de dichas bases, se establece en forma estricta una división de poderes y solo se reconoce en forma limitada la materia objeto a estudio en el artículo 118 fracciones IV y V que establecen:

"Artículo 118.- Son facultades de la Suprema Corte de Justicia:

IV.- Conocer en tela de juicio sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno".

V.- "Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, o los particulares contra un Departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso.¹⁷

Por otra parte se dispuso en el artículo 115 que subsistían los tribunales especiales de Hacienda, Comercio y Minería. Desafortunadamente estas Bases Orgánicas presidieron uno de los periodos más turbulentos de la historia de México y tuvieron muy corta vigencia.

Debido fundamentalmente a las vicitudes de la época, se suceden cambios continuos, en los que suben a la silla presidencial el presidente interino Valentín Canalizo, posteriormente el general Herrera, que es derrocado a su vez,, por Paredes proclamando El Plan de San Luis Potosí, quien convoca a un nuevo Congreso, mas ninguna labor fue posible realizar por este nuevo organismo, pues se verifico el pronunciamiento del General Don Mariano Salas que tomaba como bandera el restablecimiento de la Constitución de 1824 y se inclinaba por el regreso a la Presidencia de Santa Anna, no obstante se convoca a un nuevo Congreso Constituyente, que cumpliría también las funciones de ser un congreso Ordinario iniciando sus trabajos e incluyéndose entre los miembros de dicha comisión distinguidos juristas como Juan José Espinoza de los Monteros, Crecencio Rejón, Mariano Otero, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta.

De la labor congresista se originaron dos proposiciones, la primera por la que pugnaba Rejón, Cardoso y Zubieta, se inclinaba por restablecer la Constitución de 1824, y su posterior reforma.

El otro proyecto que realizo el distinguido jurista Mariano Otero, y que expuso su voto particular con el nombre de "Acta Constitutiva y de Reformas", aporta un valiosísimo precedente para el Derecho Nacional pues constituye el origen de nuestro juicio de garantías.

Durante el año de 1853 y vuelto Santa Anna a la presidencia de la Republica fueron elaboradas, debido a la pluma de Don Lucas Alamán las "Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución", promulgadas el 22 de abril de ese año y en las que se señala en su articulado:

¹⁷ IBIDEM p. 380

"Artículo 9.- Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se verse sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda Publica y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrara un procurador general de la nación.... Y en todos los Tribunales Superiores, será recibido como parte por la nación.¹⁸

El nuevo cuerpo legal que fue suscrito entre otras personas por distinguidos juristas entre los que destacan: Lucas Alamán, Teodosio Lares, José Maria Tornel y Antonio Haro Tamariz. Crean mediante el mismo y junto al Procurador General de la Nación el Consejo de Estado, cuya función primordial fue la de un cuerpo consultivo para los distintos ministerios del gobierno, posteriormente se convierte en un instrumento preparador de leyes y órgano dirimidor de los negocios contencioso administrativos el cual se constituye como un símil del Consejo de Estado Francés, al que por Ley de 24 de mayo de 1872, se le otorga en Francia la facultad de dirimir los litigios administrativos.

Dentro de este marco legislativo es de importancia radical el destacar la Ley para el Arreglo del Contencioso Administrativo y su Reglamento de 25 de mayo de 1853, cuyo autor fue Don Teodosio Lares, jurista de relevancia, que destaco entre sus contemporáneos, entre otras obras, a el se deben, la Ley sobre Bancarrotas de 31 de mayo de 1853 y el primero Código de Comercio Mexicano de 27 de mayo de 1854.

Ya en la presidencia Ignacio Comonfort, se expide durante su mandato el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana" de 15 de mayo de 1856, que en teoría tuvo vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 1857, este cuerpo legal presencia la materia Contencioso Administrativa sin variaciones de importancia, delega a la Suprema Corte de Justicia la competencia de conocer los reclamos promovidos por los particulares que demandan una concesión de la autoridad y conoce de las disputas que se suscitan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo o sus Agentes.¹⁹

Posteriormente se realiza la convocatoria que el 16 de octubre de 1855, fuera lanzada por la reunión del Congreso Constituyente de 1856, cuya labor había de encontrar su feliz termino en el optimo fruto del pensamiento liberal de la época, que fue la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, en la cual el Contencioso Administrativo queda en la competencia de los tribunales federales al establecer:

Artículo 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

1.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

¹⁸ IBIDEM p. 483

¹⁹ IBIDEM p. 510

2.- De las que se deduzcan del Derecho Marítimo.

3.- De aquellas en que la Federación fuere parte.²⁰

Atribuye competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer en única instancia las controversias en que la Unión fuere parte y en los demás casos dicha Corte, será Tribunal de Apelación o de última instancia.

También en esta Carta Magna se previó la separación de Poderes.

En definitiva, se puede afirmar que la materia Contenciosa-Administrativa dentro de la Constitución de 1857, correspondió única y exclusivamente a los tribunales ubicados en el Poder Judicial, tales como la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Tribunales de Distrito, previendo que la tramitación y la resolución ante dichos órganos jurisdiccionales deberá respetar en todo tiempo las garantías individuales y la soberanía de la Federación y de los Estados.

El 14 de septiembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza expedía el "Decreto Reformador del Plan de Guadalupe", que convocaba a elecciones para un nuevo Congreso Constituyente, que en principio únicamente había de ocuparse del proyecto de reformas a la Constitución de 1857, pero que después resultó en promulgar el 5 de febrero de 1917, la Constitución que nos rige en la actualidad.

A pesar de que la interpretación dada al sistema constitucional establecido en México a partir de 1857, fue la de considerar incompatible con dicho sistema la creación de tribunales administrativos que conocieran de controversias que surjan de actos de la Administración, en el año de 1936 se operó un serio cambio en nuestra legislación positiva al expedirse, el 27 de agosto, la Ley de Justicia Fiscal, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, creándose así el Tribunal Fiscal de la Federación destinado a conocer el contencioso-fiscal.

2.2 LA LEY LARES.

La Ley para el Arreglo del Contencioso Administrativo y su Reglamento de 25 de mayo de 1853, establece un Consejo de Estado como tribunal administrativo y un proceso Contencioso Administrativo de justicia retenida, y constituye dentro del presente estudio del Contencioso Administrativo en su evolución general el primer precedente de un tribunal administrativo, que en lo particular y para el estudio de la evolución de los tribunales administrativos, es un precedente importantísimo, esto es al Consejo de Estado creado por la Ley Lares que parte de una premisa fundamental para el sistema jurídico-administrativo francés:

²⁰ IBIDEM p. 568

"No corresponde a la autoridad judicial, el conocimiento de las cuestiones administrativas" y señala: "Habrá en el Consejo de Estado una sección que conocerá del Contencioso Administrativo".

La competencia que tenía este órgano singular dentro de nuestra legislación, la enumeraba de la siguiente manera:

Artículo 2.- Son cuestiones de administración las relativas:

I.- A las obras públicas.

II.- A los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración.

III.- A las rentas nacionales.

IV.- A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.

V.- A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.

VI.- A su ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil.

Fue el Reglamento de la Ley el encargado de explicar el contenido de cada renglón y fijar los aspectos que dan lugar a cuestiones administrativas o Contencioso-Administrativas.

Así para delimitar la competencia del Consejo de Estado en cada materia Contencioso-Administrativa, y las dudas que sobre esta hubiera, se estableció un Tribunal de Conflictos que como el francés, resolviera los conflictos de atribución entre las autoridades administrativas y judiciales.

Así establece el artículo 6 de la Ley:

"Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera Sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso de dos magistrados propietarios y de dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República, será presidente de este Tribunal el que lo fuere de la misma sala y solo votara en caso de empate para decidirlo.²¹

Así se establece en el capítulo VI del Reglamento denominado "De las Controversias", el procedimiento que se seguirá para que la Administración por conducto del Procurador General o representante del Fisco, rescaten para su jurisdicción algún negocio del que conozca un Juez o Tribunal Judicial, y así señala:

"Citando la Ley en que se apoyen para reclamar el negocio" (artículo 61). El Juez del orden judicial suspenderá el procedimiento y expondrá sus razones para defender su competencia, quedando a la primera Sala de la Suprema Corte la

²¹ LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

decisión definitiva".

El Reglamento consagra el capítulo segundo al establecer el procedimiento administrativo que se desarrolla en tres fases, y de las cuales las dos últimas son estrictamente propias de la materia contenciosa, así establece, entre los requisitos para poder demandar a la Administración, la obligación de presentar previamente ante la autoridad o:

"Ministro a cuyos ramos pertenezca la materia sobre la que verse la reclamación o, que haya dictado la medida administrativa que se reclame, una Memoria en que se expondrá con sencillez y claridad los hechos y fundamentos legales, fijara en conclusiones precisas el objeto de la reclamación y enunciara las piezas que presentare en apoyo de su demanda".

La Memoria mencionada, escritos y alegatos se presentaban en papel sellado especial a excepción de los que presentaba el Procurador General o el representante del Fisco. Si transcurrido un mes no se llegaba a un acuerdo entre las partes, la demanda se remitía a la sección del Contencioso, notificando de ello al Procurador General y al demandante. Aquí da comienzo a la primera instancia y se señala:

"Artículo 10.- El aviso que se da a la parte que reclama y que se hará constar en el expediente, fijara el carácter contencioso del negocio".

El Procurador tendrá un término de 20 días para contestar, el reclamante un término de tres días para replicar. Si a juicio de la Sección hubiese necesidad de prueba, se fijaran los hechos por probar y el lapso para el desahogo de las mismas, cerrando el periodo de pruebas, el auto respectivo abrirá el de alegatos otorgando un término de 6 días a cada parte para verificarlos. Concluidos los mismos dentro de los 15 días siguientes se dicta la resolución que proceda. Asimismo se establece como dato curioso que la resolución se notificara a las partes y se pasara copia de ella a todos los Ministros, es decir; también a quienes no fueran parte, y además era necesario, que tanto las partes, como los Ministros estuviesen conformes con la resolución para que esta fuera ejecutable. Por lo que en caso de inconformidad el asunto es llevado en apelación ante el Consejo de Ministros cuya decisión es definitiva y se ejecutara sin recurso.

Se establecen tres tipos de recursos, a saber: el de aclaración, de nulidad y de fondo, el recurso de aclaración únicamente podía ser presentado para depurar a la resolución que fuera contradictoria o confusa, el recurso de nulidad procedería contra las actuaciones por defecto de procedimiento que se emitieran en resoluciones definitivas y únicamente podían ser cuatro las causas por las que pudiera decretarse una nulidad que eran:

- a) El no haber sido llamada la parte al juicio.
- b) El no haber sido oída.

c) El no haber sido citada para pruebas o para sentencia.

d) El haberse dictado la resolución por un número de consejeros menor que el requerido.

Por otra parte el recurso de fondo, en el que se ventilaba la legalidad de las resoluciones, debía seguir las mismas formalidades, las partes del procedimiento Contencioso Administrativo regulado por la Ley lo eran la Administración y el particular, y es dable crítica de que si bien se regula el procedimiento en el juicio cuando la parte actora es el particular, no se hace lo mismo para el caso de que esta lo sea la Administración, ya que no se especifica si esta debe de cumplir algún requisito en esa fase especial o bien es relevada de cumplir con la fase previa.

Los conflictos de jurisdicción, es decir, aquellos en que se trata de determinar cual de las autoridades administrativas es la competente para conocer de un negocio, era resuelto por la sección del Contencioso, así se dispuso en el Reglamento:

Artículo 66.- El conflicto de jurisdicción, ya sea positivo o negativo, entre las autoridades administrativas, se decide de plano por la sección del Contencioso sin más trámite que el informe por escrito de las autoridades entre las cuales tenga lugar el conflicto. Si en algún caso el conflicto se suscitase con la sección del Contencioso, la resolución corresponderá al Gobierno Supremo.²²

2.3. LA LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.

En el año de 1936, el 27 de agosto se expidió en nuestro país, la Ley de Justicia Fiscal, creándose así el Tribunal Fiscal de la Federación destinado a conocer el Contencioso Fiscal.

Para establecer el Tribunal Fiscal de la Federación hubo necesidad de desechar interpretaciones tradicionales y, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley, se considero posible constitucionalmente el establecimiento de un Tribunal administrativo en razón de algunas tesis sostenidas por sentencias de la Suprema Corte de Justicia.

En efecto partiendo de la base de que la Corte ha interpretado el artículo 22 constitucional considerando que no es confiscatoria la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos o multas cuando se hace por la autoridad que conforme a la Ley sea competente, se desprendió la conclusión de que en el sentir de la Corte, es problema de la ley secundaria el organizar las competencias de las autoridades en cuanto a cobro de impuestos o

²² CERVANTES MONTENEGRO JOAQUIN. EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de estudios jurídicos. Volumen X. México 1988, p.p.32, 33

multas. "Ya en este plano, dice la Exposición de Motivos, es indiscutible que resulte mas lógico y conveniente para todos, no solo para el Fisco, sino para los causantes mismos, que la liquidación y el cobro de los impuestos, y demás prestaciones fiscales, no se lleve a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, que presenta interferencias carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad practica, entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas, sino al amparo de un sistema lógico y congruente en el que, sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un conjunto de principios que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los dos periodos que la doctrina reconoce: el periodo oficioso y el periodo contencioso que es el que tendrá a su cargo el Tribunal".

Igualmente se tomo en consideración que, de acuerdo con el criterio sustentado por la Suprema Corte, al cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones del Poder Publico, que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren ni para su validez ni para su cumplimiento la sanción previa de los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que los particulares afectados puedan, a posteriori, iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos.

De esta tesis se desprendió la siguiente conclusión: no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de estos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos.

También se tomo en cuenta que la Jurisprudencia mexicana, a partir del año de 1929, ha consagrado la tesis de que las leyes pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, ante autoridades distintas de la judicial, y que dicho recurso debe agotarse antes de la interposición de la demanda de garantías.

Como, por otra parte, la jurisprudencia también ha sostenido, al interpretar el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio, que no es necesario que este se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, implícitamente, se dice, que ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas.

Sobre la base de las anteriores interpretaciones se justifico la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

Sin embargo tanto la ley del 27 de agosto de 1936, como posteriormente el Código Fiscal de 30 de diciembre de 1938 que incluyo las disposiciones de aquella, relativas al Tribunal Fiscal, dieron lugar a una viva discusión sobre la constitucionalidad de un órgano que tuviera competencia para conocer el contencioso-administrativo fiscal, pero toda duda al respecto se disipo al expedirse

las reformas al artículo 104 constitucional, la primera de 16 de diciembre de 1946, y posteriormente la del 19 de junio de 1967.

2.4 TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1937.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal del 31 de agosto de 1936, se señaló en forma nítida y clara el propósito que perseguía el Ejecutivo al crearse el Tribunal, al señalar:

"El de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigien en México una institución como la de la justicia administrativa a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos".

Así mismo se estableció:

"Que es de esperarse se constituya al rededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema, de manera en que el futuro venga a subsistir, con ventaja a las disposiciones administrativas que actualmente esta obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del Estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendada".

Conceptos que fueron confirmados en la resolución plenaria que con fecha 11 de julio de 1938, emitió el pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, que señaló:

"Este Tribunal Pleno ya ha declarado que la labor que realiza en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 13 fracción VI de la Ley de Justicia Fiscal, fijando la Jurisprudencia, no es labor jurisdiccional, sino una creación de derecho objetivo. En efecto, cuando el Pleno interviene en la fijación de la jurisprudencia no esta realizando un acto de aplicación de la ley al caso concreto, en que se creen situaciones jurídicas individuales, sino que fija la norma general e impersonal que debe seguirse, en su opinión para la resolución de determinado problema en abstracto. La mejor demostración de que la labor jurisprudencial del Pleno es de creación de normas objetivas, se encuentra en el artículo 11 de la Ley de Justicia Fiscal, que de una manera expresa permite que el Tribunal Pleno cambie su jurisprudencia".

Se puede concluir que con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, se establece en nuestro país, el primero Tribunal Administrativo, que tomando como base la cultura jurídico administrativa francesa, conocería de la materia Contenciosa Administrativa de naturaleza fiscal.

En su origen, estuvo integrado por quince magistrados, mismos que integraba el Pleno del Tribunal y las cinco salas de que constaba. El gobierno del mismo estuvo desde el principio encargado al Pleno, y se fijo un quórum mínimo de nueve Magistrados para que éste pudiera sesionar.

Las salas integradas por tres Magistrados cada una, conocían de los juicios que se promovieran contra cualquiera de las resoluciones enumeradas por las siete fracciones originales del artículo décimo cuarto de la Ley de Justicia Fiscal que fijaba el cuadro original de su competencia.

A esta estructura original le sobrevendrían muchos cambios pero es de hacerse notar que la esencia básica de la misma se ha mantenido, demostrando el acierto y congruencia que tuvo el legislador al fijarla, para un Tribunal que terminaría con el ambiente precario, complicado y confuso que imperaba en la época para la imposición de una correcta Justicia Administrativa, condición que como ya se dijo, es indispensable para que exista un legítimo "Estado de Derecho".

2.5 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1946 AL ARTÍCULO 104: LEGALIDAD CONSTITUCIONAL AL TRIBUNAL.

Ya promulgada la Ley de Justicia Fiscal, cuna del primer Tribunal Administrativo en nuestro país, se suscribieron severas críticas del foro jurídico de la época, siendo la mayoría argumentos esgrimidos contra la constitucionalidad del sistema de tribunales especiales Contencioso Administrativos, y entre otras afirmaciones se señalaba; que si el Poder Ejecutivo juzgara sus propios actos, pues el Tribunal Fiscal de la Federación, encuadra formalmente en ese poder, vendría a violar el principio de separación de poderes que establece el artículo 49 constitucional, que prohíbe la reunión de dos o más de esos poderes en un solo individuo o corporación, así mismo, se afirmaba, que la creación de tribunales de índole administrativa en nuestro país, transgrede el artículo 13 constitucional, que dispone que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales, además de que el Poder Público no puede hacerse justicia a sí mismo, sin contrariar el contenido del artículo 17 constitucional; y señalando que en la supremacía y unidad del Poder Judicial, tal y como lo establece la Constitución, no debe existir caso alguno en que el gobernado no pueda llevar sus quejas ante el Poder Judicial, por una deficiente aplicación de las leyes.

Todas las anteriores cuestiones dieron pauta a que surgieran dos corrientes, una, que se inclinaba por afirmar que las controversias administrativas, no tendrían porque no ser de la competencia normal del Poder Judicial, siguiendo la influencia del Derecho Angloamericano, y la tradición hispánica de la época colonial que había adoptado nuestro país.

La segunda corriente se inclinaba a afirmar la existencia de la materia Contenciosa-Administrativa, no tenía razón de ser en nuestro ámbito jurídico, pues el juicio de amparo había servido de sustituto ideal de dicha materia.

No obstante, la controversia que este punto suscitó, puso en evidencia, que a la creación del Tribunal Fiscal, no había ningún texto que en la Constitución autorizara la creación de tribunales administrativos, ni por el Congreso de la

Unión, ni por el Poder Ejecutivo Federal.²³

La invocación que hicieron los expositores de la Ley de Justicia Fiscal fue que,

"En cuanto al problema de la validez constitucional de la Ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como únicamente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial".²⁴

No fue sino hasta diez años después de haber visto la luz el Tribunal Fiscal, que hubo reforma constitucional publicada en Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, por la cual adiciona un segunda párrafo a la fracción I del artículo 104.

Era tan notoria la ausencia de una base constitucional que apoyase en el Derecho Mexicano la creación de Tribunales Administrativos, que a un año de haberse dictado la Ley de Justicia Fiscal, el mismo Poder Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa para reformar la fracción I del artículo 104. Iniciativa que no prosperó y el Tribunal Fiscal de la Federación continuó sin ninguna base constitucional, hasta la presente reforma, que constituye el parteaguas de la historia del Tribunal Fiscal de la Federación, pues ante ella carecía de base constitucional, no obstante lo establecido por los expositores de la Ley de Justicia Fiscal.

Con la reforma se hizo ya patente la base jurídica constitucional para la creación en el derecho Mexicano de tribunales administrativos, dicha reforma apareció en los siguientes términos, según el dictamen de la Cámara de Senadores, a saber:

"En la sección ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el 28 de diciembre de 1945, se dio lectura al dictamen emitido por la Comisión a la que se turnó el Proyecto de reformas a la fracción I del artículo 104 Constitucional.

²³ IBIDEM p.p. 61,62

²⁴ EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 31 de agosto de 1936, p. 2

DICTAMEN.
H. Asamblea

La segunda comisión de Puntos Constitucionales que suscribe, por acuerdo de vuestra soberanía, hizo el estudio de la iniciativa de Ley para reformar la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y presento a la consideración de esa H. Cámara el siguiente dictamen.

El C. Presidente de la República funda su iniciativa en realidades de Derecho. Para el caso hace un estudio analítico de nuestra vida institucional a partir de la Constitución de 1824; y se refiere a lo mandado por la de 1857 y lógicamente, tiene que tratar la de 1917, cuyo texto propone se reforme para dar a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación intervención en asuntos en que el Estado tenga necesidad de solucionar los intereses públicos, sin que esto signifique recargo de trabajo para el Tribunal Supremo de nuestro país, puesto que quien atenderá sobre el particular será, de aprobarse la reforma, la Sala Administrativa, cuyos negocios, dice el C. Presidente, marchan sensiblemente al día. Además los fallos adversos al Estado que dicten los tribunales inferiores o de jurisdicción administrativa seguirán como hasta hoy, siendo obedecidos por el Ejecutivo sin buscar su reparación en la Suprema Corte.

Como la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que solo una reforma constitucional puede concederle jurisdicción para que el Estado tenga el recurso de llegar a ella; y como seguramente se estará de acuerdo en que la situación del Estado es injusta y antijurídica, pues mientras se permite a los intereses privados, a través del juicio de amparo, acudir a la Suprema Corte de Justicia, se niega a los intereses públicos este derecho, es indispensable la reforma de que se trata, a efecto de que la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia esté fijada en principios uniformes, lo mismo dentro del amparo que fuera de él, para que cese la actual injustificada situación en que, a través del amparo, el negocio más insignificante puede llegar a la Suprema Corte de Justicia, mientras está negado el acceso al Tribunal Supremo a negocios importantísimos en que los intereses públicos estén de por medio.

Este dictamen, al que se dispuso de todos los trámites, fue aprobado sin discusión por unanimidad de votos.

Pasó a las legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales correspondientes.

En la Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el 8 de octubre de 1946, se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados y la declaratoria de haber sido aprobada la reforma propuesta.

En la Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el 29 de octubre de 1946, se declaró reformada la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Paso al Ejecutivo para los efectos constitucionales correspondientes.

El texto de la reforma aprobada fue el siguiente:

"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 la de los Tribunales Administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos"²⁵

2.6. TRANSFORMACIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

Los argumentos que se han enderezado en contra de la constitucionalidad del establecimiento del sistema de lo contencioso administrativo, son fundamentalmente los siguientes

1.- Se dice que conforme al artículo 49 de la Constitución de 1917, sustancialmente idéntico al 50 de la de 1857, se prohíbe la reunión de dos o más de los Poderes en un solo individuo o corporación, y que si el Ejecutivo juzgara, vendría a violar el principio de separación adoptado.

El maestro Vallarta en uno de sus V votos, sostiene que el conocimiento por las autoridades administrativas del "Contencioso-Gubernativo" es contrario al artículo 16 constitucional, porque "ninguna ley sin violar ese precepto puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle", concluyendo que "decir lo contrario sería confundir la competencia constitucional de las autoridades".

Por último, Don Jacinto Pallares, en su obra "El Poder Judicial" asienta que "estando pues, perfectamente definidos los límites que hay en el Poder Judicial y los otros Poderes y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflictos entre dichos Poderes y, por lo mismo, entre nosotros no hay lugar al juicio "contencioso-administrativo".

Se sostiene que el establecimiento de tribunales administrativos pugna con la prohibición del artículo 13 constitucional, según el cual "nadie puede ser juzgado... Por tribunales especiales, Y solo subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar".

También se deriva un argumento del artículo 14 de la Constitución, pues de este precepto "surge la obligación para el Poder Público de seguir un juicio cuando pretenda privar a un particular de algún derecho que esté en el patrimonio de éste, ya provenga de un acto civil o de reconocimiento u otorgamiento del órgano gubernamental.

Resulta también violado, se dice, el artículo 17 de la Constitución, pues siendo la garantía individual en el consignada, una limitación para el Poder Público, éste no

²⁵ LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES, tomo VII, Librería Manuel Porrúa .S.A. México 1978, p.p. 63, 64

puede hacerse justicia a si mismo, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Para apreciar en su integridad la tesis que se viene manejado, es necesario estudiar la solución que en ella se plantea a fin de resolver el problema que surge después de sostener la inconstitucionalidad del sistema de tribunales administrativos, problema que consiste en determinar cual es el sistema que, de acuerdo con la misma legislación constitucional, vino a sustituir al contencioso administrativo.

La doctrina mexicana no es uniforme en la solución de dicho problema. Las tesis que sobre el particular se han emitido son principalmente dos: Una que sostiene que el Poder Judicial de la Federación es el competente para juzgar las controversias que se susciten por actos de la administración y que el procedimiento para resolverlas es el procedimiento establecido por las otras clases de controversias de que conoce el mismo Poder. La otra tesis sostiene que si bien la Justicia Federal sustituye a los tribunales administrativos, solo lo puede hacer mediante el juicio de amparo.

Los principios básicos de ambas tesis se encuentran en la supremacía y unidad del Poder Judicial, tal como lo establece la Constitución.

"No existe ni debe existir, en un gobierno organizado como el nuestro, dice Pallares, caso alguno en que el individuo no pueda llevar ante el Poder Judicial sus quejas por mala aplicación de las leyes"

La Constitución de 1857, sostiene el licenciado José Algara, contrariamente a lo que establecían las constituciones centrales, hizo depender al Poder Ejecutivo del Poder Judicial, éste es distinto del Administrativo y el primero le esta en la forma prevenida por la Constitución y las leyes.

Estudiando en particular las dos tesis de las que se ha venido hablando, se encuentra que están desarrolladas en la siguiente forma

1.- La primera, o sea, la que sostiene que las controversias con la Administración son de la competencia normal del Poder Judicial y que de ellas conoce de acuerdo con los procedimientos ordinarios, afirma que "La verdad es que no hay una sola de las cuestiones antes contencioso-administrativas que no este comprendida en los casos cuya decisión corresponda a los Tribunales federales. Estos conocen de todas las controversias que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de la Constitución o las leyes federales, de todas aquellas en que la Federación fuere parte, de las que versan sobre derecho marítimo, de las que se suscitan a consecuencia de los tratados con las naciones extranjeras, de las que se refieren a los agentes diplomáticos y cónsules y aquellas en que las entidades federativas fueren partes interesadas; demostrando esta ligera enumeración como lo contencioso-administrativo se haya hoy involucrado dentro de una justicia amplísima que no ha existido en los regimenes centrales".

2- La segunda tesis, o sea, la que sostiene que el juicio de amparo ha sido el

sustituto del contencioso- administrativo, cuenta con la autorizada opinión del notable jurista mexicano Don Jacinto Pallares, quien después de una exposición no muy precisa, concluye diciendo: Entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso administrativo, pues el esta suplido, y con ventaja con el juicio de amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857.

Señala sin embargo una excepción, que hace consistir en que todos los casos en que el Ejecutivo tiene que cobrar créditos por impuestos o por cualquier otro capítulo, llevando al extremo dicha tesis, debería procederse por la autoridad sin mas recurso ante el del amparo o el de controversia constitucional. Pero como en tales casos es de presumirse cierta parcialidad en el Ejecutivo como interesado en aumentar los fondos públicos, nuestra legislación tiene admitido como un principio de derecho publico, que intervenga la autoridad judicial "con su jurisdicción ordinaria y no como poder político conservador de las garantías individuales".

La tesis que sostiene que los tribunales administrativos han sido sustituidos en nuestro régimen por los tribunales federales, en su competencia ordinaria, parece contar en su apoyo con el precepto contenido en el artículo 104 constitucional, según el cual corresponde a los tribunales federales conocer las controversias de orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

De aquí se desprende que, como los actos administrativos de la autoridad federal pueden dar nacimiento a una controversia sobre cumplimiento o aplicación de leyes federales, se surte la competencia de los tribunales de la Federación, en los términos de la parte del precepto transcrito.

En contra de esta argumentación se ha hecho valer desde luego la razón de que, conforme al los términos literales del repetido precepto, la competencia otorgada se refiere solo a las controversias del orden civil o criminal, y cuando la controversia surge con motivo de un acto administrativo del Poder Publico, cuya legalidad se discute, no puede decirse que haya controversia de orden civil ni de orden criminal.

El licenciado Rafael Ortega, en un trabajo citado por el licenciado Jorge Vera Español, en su estudio "En que juicios es parte la Federación, dice, refiriéndose a las controversias que afectan a la Federación, obran como autoridad, que en tales casos "... la cuestión no puede ser ni civil ni mercantil, porque interviniendo la Federación como autoridad y no habiendo derechos civiles entre los particulares y la autoridad, la cuestión nunca será civil ni mercantil. La controversia que en esos casos se suscita es una de la que en otros países se conocen con el nombre de contencioso administrativa...".

Corroborando esta tesis se debe tener presente que en otros preceptos de la misma Constitución el uso de los mismos términos tiene el alcance exclusivo de su significación natural. Así cuando en el artículo 14 se habla de juicios de orden civil

y juicios de orden criminal, se esta haciendo clara referencia con la primera expresión a juicios que no incluyen los que pudieran suscitarse con motivo de la actividad administrativa.

A la misma conclusión se llega si se examina el empleo de la expresión "Juicios Civiles" en el artículo 107 relativo a las bases del procedimiento en el amparo.

Además, si el artículo 103 de la Constitución esta usando los términos "controversia que se suscite por actos de la autoridad", no se explica como al renglón siguiente, en el artículo 104, se use de los términos "controversia del orden civil" y que la intención sea la que dentro de ellos queden comprendidos los que del artículo anterior había sido designado en forma tan precisa.

Los casos a que se refiere la fracción primera del artículo 104 que venimos comentando son aquellos en que no es parte la Federación y en que no se objeta tampoco la legalidad de un acto administrativo. Por ejemplo, los casos de ejercicio de las acciones que a la Nación corresponden por virtud de las disposiciones del artículo 27 constitucional y que según el mismo deben hacerse efectivas por el procedimiento judicial.

La cuestión que nos ocupa ha sido tratada por el distinguido profesor Antonio Carrilo Flores. Para el la tesis de que la fracción primera del artículo 104 no comprende el contencioso administrativo material, debe desestimarse, pues la interpretación legislativa y judicial es contraria a ella. Sostiene que el punto que si provoca duda es el de si la citada fracción puede aplicarse sin que se reglamente en ley secundaria, como lo sostuvo Vallarta, o bien si es indispensable que exista esa reglamentación tal como lo afirma Mariscal.

Después de inclinarse por esta ultima tesis, sostiene que los procedimientos organizados por las leyes secundarias para someter a los jueces federales las controversias suscitadas por actos de la Administración, son defectuosos porque no determinan la forma de plantear la contienda ante el Juez; porque no definen la intervención del coadyuvante de la Administración; porque dejan la valorización de la prueba sujeta a las normas comunes; porque los fallos de apelación solo pueden reclamarse a través del amparo, y finalmente, porque la ejecución de las sentencias no ofrece garantías, ya que carece de medios adecuados, como las de amparo para su cumplimiento.

El artículo 103 de la Constitución Federal, fija la competencia de los Tribunales de la Federación para resolver las controversias que se susciten por actos de la autoridad que violen las garantías individuales; el artículo 107 constitucional en su apartado IV dispone que "en materia administrativa el amparo procede, además, contra las resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal..." y el apartado V del mismo precepto declara competente a la Suprema Corte para conocer el amparo en materia administrativa cuando se reclamen sentencias definitivas no reparables por medios legales ordinarios.

El conocimiento de dichas controversias por medio del juicio de amparo constituye indudablemente un control jurisdiccional para los actos que emanen de la autoridad administrativa, y para los particulares constituye dicho juicio un medio para obtener de la Administración el respeto de la legalidad.

Por esta razón, de acuerdo con lo expuesto, se ha llegado a considerar que el amparo suple, dentro de nuestro sistema legal, al contencioso-administrativo, al grado de hacer a éste innecesario para una eficaz protección de los derechos de los particulares.

Finalmente queda examinar si la competencia de la Suprema Corte para conocer en única instancia de las controversias en que la Federación sea parte (artículos 104 fracción III y 105 de la Constitución Federal) puede ser un control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos.

Se ha discutido mucho en los Tribunales Federales cuando la Federación es parte para los efectos de la disposición legal antes citada, pudiendo resumirse en los términos siguientes los criterios que sucesivamente se han sostenido al respecto:

a) Durante mucho tiempo se sostuvo que debe entenderse que la Federación es parte solamente en aquellos casos en que el Estado interviene como persona jurídica sometida al derecho civil, de tal manera que se reconocía que no se tenía aquel carácter cuando se discuten actos del Estado ejecutados en su carácter de autoridad;

b) Posteriormente se cambió el criterio anterior para sostener que la Federación es parte solo en aquellos negocios en que es precisamente la propia Federación la que intervenga "sin que sea jurídico confundir a la entidad (Estados Unidos Mexicanos) con la forma de Gobierno que tiene adoptada, ni con alguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la Soberanía de la Nación, ni menos aun con alguno de los órganos de cualquiera de esos tres poderes".

Se puede concluir que es suficiente para negar la cuestión, tener en cuenta que cuando la controversia versa sobre la legalidad de los actos de los Poderes públicos, no está en juicio el Poder mismo ni, mucho menos la Federación, sino simplemente el acto recurrido, respecto del cual dicha Federación, es decir, el Estado, tiene el mismo interés que el particular, o sea, el de que se respete el principio de la legalidad.

En ese caso, por tanto, la Federación no puede ser parte, pues necesitaría para ello un interés contrario al del particular.

2.7 ESTRUCTURA, COMPETENCIA Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL FISCAL.

La estructura, competencia y funcionamiento del Tribunal Fiscal fueron materia de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1967, separada del Código Fiscal donde anteriormente se incluía: Tal separación obedeció a que se consideró que era preferible una ley especial susceptible de mas fácil modificación a medida que lo fuera requiriendo la marcha de la Administración Pública. A esa Ley vino a sustituir la de 27 de diciembre de 1977 que entraría en vigor 180 días después de su publicación.

En su artículo 1 declara que “El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que esta Ley establece” y de acuerdo con su artículo 2 se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales con nueve magistrados la primera y tres cada una de las segundas.

La exposición de motivos de la Iniciativa de la nueva Ley expresa que la estructura del Tribunal no puede permanecer inalterable frente al avance de la regionalización a que se ha llegado en los asuntos fiscales de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los que constituyen la materia de la mayor parte de los juicios promovidos ante el propio Tribunal. Esta circunstancia hace aconsejable y conveniente la creación de Salas Regionales del mismo órgano a fin de complementar con la fase contencioso-administrativa el sistema regional de defensa, al mismo tiempo que consigue acercar la justicia administrativa a los lugares donde surgen los conflictos y lograr que el control de legalidad que el Tribunal ejerce se realice en forma más inmediata al contribuyente.”

Vienen a asegurar la independencia del Tribunal frente a la Administración activa las normas adoptadas en la Ley como garantías para los magistrados que lo integran.

De acuerdo con el mismo artículo segundo los magistrados deben de ser nombrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado y en sus recesos, de la Comisión Permanente.

De esta manera se ha pensado que al sujetar sus nombramientos a la aprobación del Senado, los Magistrados del Tribunal se sentirían con la confianza de que ocupen sus puestos no por voluntad exclusiva del Ejecutivo sino por la de éste y uno de los elementos del Congreso de la Unión.

En el mismo precepto se establece que los magistrados durarán en su encargo seis años y no podrán ser removidos sino en los casos en que pueden serlo constitucionalmente los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, se contempla el sistema de garantías estableciendo que los emolumentos de los magistrados del Tribunal no podrán reducirse durante el término de su encargo.

A la Sala Superior se le atribuye la competencia de, entre otras: fijar la jurisprudencia del Tribunal; de resolver los recursos en contra de resoluciones de las Salas Regionales; de conocer de las excitativas de justicia; de calificar las

recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados; de resolver los conflictos de competencia entre las salas Regionales; de establecer las reglas para la distribución de asuntos entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial así como entre los magistrados instructores y ponentes; de designar al Presidente del Tribunal Fiscal que los será también de la Sala Superior; de señalar la sede de las Salas Regionales ; de fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las Salas Regionales; de nombrar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y actuarios de la Sala Superior; de proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del Tribunal; de expedir el Reglamento Interior de este. La nueva Ley modifica la integración del Tribunal Fiscal de la Federación disponiendo que estará constituido por una Sala Superior y por once Salas Regionales compuestas por nueve magistrados la primera y por tres cada una de las segundas.

Las Salas Regionales estarán integradas por tres magistrados cada una y para el efecto del territorio nacional se divide en regiones.

Las Salas regionales conocerán de los juicios que se inicien contra resoluciones definitivas: I.- Dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, que determinen la existencia de una obligación fiscal, la fijan en cantidad líquida o den las bases para su liquidación; II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado; III.- Las que impongan multas por infracción a normas administrativas federales; IV.- Las que causen un agravio en materia fiscal a que se refieren las anteriores; V.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones o prestaciones sociales de miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacional; VI.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al ISSSTE; VII.- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada; VIII.- Las que constituyan responsabilidades, por actos no delictuosos contra funcionarios o empleados de la Federación y IX.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.²⁶

Es importante señalar que a la Ley Orgánica del 27 de diciembre de 1977, la sustituyó la del 15 de diciembre de 1995 y a ésta la vigente en la actualidad del 6 de diciembre de 2007.

Para los efectos del precepto anterior se consideran definitivas las resoluciones cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativo para el afectado.

Igualmente se atribuye a las Salas Regionales el conocimiento de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular siempre que dichas resoluciones sean de las materias de competencia del Tribunal.

²⁶ LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, publicada en el D.O. el 19 de enero de 1967

El contencioso conocido por el Tribunal se estructura dentro de los lineamientos de un proceso subjetivo de legalidad, ya que la reclamación del particular que promueve el juicio solo es procedente si constituye el ejercicio del derecho a la legalidad que es un derecho subjetivo.

Garrido Falla en su obra “Régimen de Impugnación de los Actos Administrativos” indica que “como para que la anulación se dicte se ha exigido previamente la legitimación del recurrente a base de requisito subjetivo del interés, “estamos realmente frente a un Recurso subjetivo de anulación”²⁷

Bonnard por su parte, refiriéndose a la opinión de que el contencioso es subjetivo cuando la controversia versa sobre una violación del derecho objetivo, abstracción hecha de toda violación de un derecho subjetivo, sostiene que estos puntos de vista no pueden ser admitidos porque puede haber (como él lo admite) un derecho subjetivo a la legalidad de los actos jurídicos y por consecuencia este contencioso de la regularidad de los actos jurídicos es un contencioso subjetivo...” y agrega que en realidad solo puede hacerse una distinción entre el contencioso de anulación y el contencioso de plena jurisdicción, pero que ambos entran en la categoría de los contenciosos subjetivos.

Toda la doctrina anterior se encuentra sancionada en el mismo código Fiscal, que en su artículo 190 declara que es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal: “I. Contra resoluciones o actos que no afecten los intereses jurídicos del actor...”

El procedimiento para la tramitación de los juicios ante el Tribunal Fiscal está de acuerdo con los principios de un verdadero juicio y no con los de un recurso, pues según la idea del legislador, si ésta última designación se hubiera dado a la instancia del Tribunal, se habría supuesto la continuidad dentro de un mismo procedimiento, lo cual no ocurre, pues esa instancia marca el momento en el que se inicia el procedimiento contencioso fiscal.

Ese procedimiento que forma un título especial del código Fiscal separado de la Ley Orgánica del Tribunal sobre la materia se inicia con la demanda de nulidad que deberá ser presentada, salvo casos determinados, dentro de los quince días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la resolución impugnada o en el plazo de cinco años cuando la autoridad fiscal pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, excepto cuando dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo en que la nulidad puede demandarse en cualquiera época sin exceder de cinco años.

La contestación de la demanda debe producirse dentro de quince días y la audiencia del juicio se fijara dentro de un plazo que no exceda dentro de cuarenta y cinco días.

²⁷ GARRIDO FALLA FERNANDO. RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. p.22

El Magistrado instructor declarara cerrada la instrucción de diez días después de la contestación de la demanda cuando se hayan desahogado las pruebas y resuelto los incidentes, pudiendo las partes presentar alegatas dentro de los cinco días siguientes al acuerdo que declare cerrada la instrucción.

Las facultades que la Ley otorga al Tribunal respecto de los casos de su competencia, son, con excepción de los comprendidos en el artículo 11 de la Ley de 31 de diciembre de 1941 y en la fracción VII del artículo, las que corresponden al tipo del contencioso de anulación. “Será el acto, y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita la Administración Pública conserva sus facultades propias y los Tribunales Federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte.” “El Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La resistencia de las autoridades a cumplirlos debe combatirse por los medios ordinarios, principalmente por el juicio de amparo”. (Exposición de Motivos del Código Fiscal)

La Jurisprudencia del Tribunal es obligatoria para las Salas, y solo la Sala Superior podrá variarla, pero las Salas podrán dejar de aplicarla siempre que hagan constar los motivos para ello.

El Tribunal Fiscal de la Federación abrió el camino para el establecimiento de otros tribunales administrativos, y con el reconocimiento de su constitucionalidad hecha por las reformas de 1946 y 1967 al artículo 104 de la propia Constitución, que autorizó a las leyes federales para instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dirimir controversias sobre la Administración Pública Federal, así como el artículo 73-XXIX-H de nuestra Carta Magna

Así por ejemplo, la Ley de 26 de febrero de 1971 creó el Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal que ha venido funcionando de acuerdo con dichos ordenamientos los cuales han sido adicionados y reformados por la Ley del Congreso de 27 de diciembre de 1978, y modificaciones por decretos publicados el 18 de junio de 1992 y el 10 de enero de 1994, y en la actualidad.

CAPÍTULO III

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LOCALES

3.1 IMPORTANCIA DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ESTATALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

Con motivo de la revolución francesa, nació la necesidad de contar con un régimen jurídico especial que regulara las actividades del Estado y en particular de la administración pública, lo que dio vida al derecho administrativo, que ha evolucionado de la mano de su creador: el Estado.

El Estado Mexicano para enfrentar el ejercicio ilegal del poder público, y combatir el autoritarismo de la administración pública; adoptó la doctrina francesa, plasmada en la Ley de Organización Judicial de 1790, en donde se estructuró por primera vez al contencioso administrativo, a través del llamado Consejo de Estado francés.

3.2. SISTEMA NACIONAL DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

El Consejo de Estado Francés es uno de los sistemas que se ha respetado por su trascendencia histórica y eficacia en la solución de los conflictos materialmente administrativos entre el poder público y los particulares, el cual conforma la base del Contencioso Administrativo de varios países de América Latina, incluyendo al nuestro.

Los antecedentes de la justicia administrativa, como ya se ha precisado, se ubican a mediados del siglo XIX con Teodosio Lares, quien planteó la revisión de los actos de las autoridades administrativas para que las mismas se ajustaran al marco legal vigente.

El primero de enero de 1937, nace de manera formal la justicia administrativa en nuestro país, cuando entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal y se iniciaron las actividades del Tribunal Fiscal de la Federación.

La evolución del Tribunal Fiscal de la Federación culminó con su transformación en el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Así mismo, mediante la reforma al artículo 116 fracción V de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1987, se estableció la posibilidad de que los Estados instituyeran Tribunales de lo

Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. Dicho numeral establece textualmente que:

“EL PODER PUBLICO DE LOS ESTADOS SE DIVIDIRA, PARA SU EJERCICIO, EN EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL, Y NO PODRAN REUNIRSE DOS O MAS DE ESTOS PODERES EN UNA SOLA PERSONA O CORPORACIÓN, NI DEPOSITARSE EL LEGISLATIVO EN UN SOLO INDIVIDUO.

LOS PODERES DE LOS ESTADOS SE ORGANIZARAN CONFORME A LA CONSTITUCION DE CADA UNO DE ELLOS, CON SUJECION A LAS SIGUIENTES NORMAS: ...

V. LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE LOS ESTADOS PODRAN INSTITUIR TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DOTADOS DE PLENA AUTONOMIA PARA DICTAR SUS FALLOS, QUE TENGAN A SU CARGO DIRIMIR LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y LOS PARTICULARES, ESTABLECIENDO LAS NORMAS PARA SU ORGANIZACIÓN, SU FUNCIONAMIENTO, EL PROCEDIMIENTO Y LOS RECURSOS CONTRA SUS RESOLUCIONES.”

Al cabo de 73 años de que nuestro país cuenta con un sistema de impartición de justicia administrativa propio, ya suman 30 Estados y el Distrito Federal quienes cuentan con Tribunales para la impartición de Justicia Administrativa, únicamente el Estado de Puebla no cuenta con jurisdicción administrativa.

Es relevante precisar que el fundamento constitucional para que el Distrito Federal pueda contar con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo se encuentra en el artículo 122, base quinta de nuestra Carta Magna.

El Tribunal de más reciente creación es el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, que inició sus actividades el día 2 de Enero de 2008.

Con la apertura de este Tribunal:

1. Crece el número de tribunales administrativos;
2. Se fortalece el sistema nacional de impartición de Justicia Administrativa; y
3. Se logra llevar la justicia administrativa prácticamente a todos los gobernados.

En lo que se refiere a los tribunales de lo contencioso de las entidades federativas, la política pública seguida hasta ahora se ha enfocado hacia la consolidación de su independencia, autonomía presupuestal y plena jurisdicción para dictar sus resoluciones, así como al fortalecimiento de su autoridad para hacerlas cumplir.

Los esfuerzos realizados por todos los tribunales que integran al sistema nacional de impartición de justicia administrativa, en mayo de 2003 fueron recompensados con la presentación y aprobación unánime del Código Tipo de Justicia Administrativa, en el que se ratifica que los tribunales de lo contencioso son organismos autónomos, con independencia presupuestal y con plena jurisdicción para dictar sus resoluciones e imperio para hacerlas cumplir.

Este proyecto tipo de Ley de Justicia Administrativa sirvió de base para los trabajos legislativos de los Congresos de Michoacán, Chihuahua y Baja California Sur, para el establecimiento de Tribunales Administrativos jurisdiccionales con facultades para pronunciar sentencias declarativas, constitutivas y de condena, e imperio para hacerlas cumplir. Ello permitirá otorgar el beneficio social que resulta de armonizar el interés público con los intereses de los particulares.

3.3.- EVOLUCIÓN CRONOLOGICA DE LOS TRIBUNALES ESTATALES ENCARGADOS DE IMPARTIR JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

ENTIDAD FEDERATIVA.	AÑO DE CREACIÓN.
1. Distrito Federal	1971
2. Sinaloa	1976
3. Sonora	1977
4. Hidalgo	1981
5. Jalisco	1983
6. Querétaro	1985
7. Estado de México	1986
8. Guerrero	1987
9. Guanajuato	1987
10. Yucatán	1987
11. Baja California Norte	1989
12. Veracruz	1989
13. Chiapas	1989
14. Morelos	1990
15. Tamaulipas	1991
16. Nuevo León	1991
17. San Luis Potosí	1993
18. Chihuahua	1994
19. Colima	1996
20. Campeche	1997
21. Tabasco	1997
22. Aguascalientes	1999
23. Zacatecas	2000
24. Nayarit	2002
25. Quintana Roo	2003
26. Durango	2005
27. Baja California Sur	2005
28. Coahuila	2006
29. Oaxaca	2006
30. Tlaxcala	2008
31. Michoacán	2008

3.4 ESTADOS QUE AUN NO CUENTAN CON TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

Es importante señalar que en la actualidad el único Estado que no cuenta con un mecanismo propio de jurisdicción administrativa, es Puebla.

3.5 TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN Y DE PLENA JURISDICCIÓN.

Se puede conceptuar como mera anulación acorde con el Diccionario Jurídico Mexicano el cual menciona:

ANULACIÓN.- Acción y efecto de quitarle validez a las normas producidas por actos jurídicos.

Por lo que se debe entender que el Contencioso Administrativo de mera anulación solo está en aptitud de nulificar el acto impugnado.

Por su parte los Tribunales dotados de plena jurisdicción están en aptitud de señalar con toda precisión los alcances y efectos de las sentencias, generando con ello claridad y seguridad jurídica tanto en su cumplimiento como en su alcance con los efectos que genera la resolución o sentencia emitida por estos Tribunales, facilitando la tarea a las autoridades en su cumplimiento, por la precisión y fijación de los alcances mencionados, descansando esta responsabilidad por parte de las autoridades, trasladándola al Tribunal de lo Contencioso Administrativo en las resoluciones en los casos en que se tenga que reexpedir el acto invalidado.

La plena jurisdicción no solo implica tener la facultad jurídica de hacer cumplir sus determinaciones, la plena jurisdicción en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es más amplia ya que estos Tribunales al ser dotados de plena jurisdicción tienen la aptitud de declarar la nulidad del acto impugnado, precisar los alcances y efectos de las sentencias y contar con los medios legales para hacer cumplir sus resoluciones.

3.6 CLASIFICACIÓN DE LOS TRIBUNALES ENCARGADOS DE IMPARTIR JUSTICIA ADMINISTRATIVA TOMANDO COMO CRITERIO SU ADSCRIPCIÓN O NO A ALGUNOS DE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

a) ADSCRITOS AL PODER EJECUTIVO:

- 1.- Guanajuato
- 2.- Guerrero
- 3.- Nuevo León
- 4.- Estado de México
- 5.- Oaxaca
- 6.- Tamaulipas
- 7.- Yucatán

b) ADSCRITOS AL PODER JUDICIAL:

b.1) COMO TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:

- 1.- Aguascalientes
- 2.- Coahuila
- 3.- Hidalgo
- 4.- Jalisco
- 5.- Morelos
- 6.- Veracruz
- 7.- Zacatecas

b.2) COMO SALA:

- 1.- Baja California Sur
- 2.- Campeche
- 3.- Chihuahua
- 4.- Chiapas
- 5.- Quintana Roo
- 6.- Tlaxcala

c) AUTONOMAS A LOS PODERES DEL ESTADO.

- 1.- Baja California
- 2.- Colima
- 3.- Distrito Federal
- 4.- Durango
- 5.- Querétaro
- 6.- San Luis Potosí
- 7.- Sinaloa
- 8.- Nayarit
- 9.- Sonora

- 10.- Tabasco
- 11.- Michoacán²⁸

3.7 IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO MEXICANO.

La presente investigación refleja la realidad jurídica de los diversos sistemas de impartición de justicia administrativa del Estado mexicano.

En este estudio comparado se determinaron distintos indicadores de las legislaciones de las Entidades Federativas y de la Federación, tanto en lo referente a la estructura orgánica de los órganos jurisdiccionales administrativos, como en lo relativo a su procedimiento jurisdiccional, así como de información adicional que refiere aspectos relevantes y de interés general.

La metodología para realizar la presente investigación fue la siguiente: se realizó una lista de indicadores, los cuales fueron buscados en las legislaciones de las Entidades Federativas y de la Federación. Al encontrar los resultados de los indicadores, estos fueron *vaciados* a formatos predeterminados. Posteriormente fueron concentrándose los resultados en los distintos documentos que forman el presente documento ejecutivo, cuya información constituye un insumo que servirá de base para futuras investigaciones de derecho comparado.

La presente compilación-investigación, se encuentra estructurada de la siguiente manera: en primer término, aparecen los indicadores que comparamos; enseguida, obra el resumen ejecutivo del estudio comparativo; en las páginas subsecuentes, se encuentra contenido el concentrado de resultados de cada una de las Entidades Federativas y de la Federación que sustenta el resumen ejecutivo.

El Instituto de la Justicia Administrativa cuenta con el soporte documental de los resultados de la presente investigación.

Indicadores.

1. Legislación: 1) Orgánica, 2) Procesal, 3) Integrada
2. Ubicación constitucional: a) Ejecutivo, b) Judicial 1) Sala 2) TCA c) Autónomo
3. Designación del Magistrado por: a) el Ejecutivo con aprobación del Legislativo, b) el Legislativo, c) Otro mecanismo.
4. Período de nombramiento del Magistrado (en años)
5. Ratificación del Magistrado: a) Un período b) Inamovible

²⁸ REVISTA JUSTICIA ADMINISTRATIVA HOY. Numero 3. Enero-Diciembre 2007, Organó de difusión del Instituto de la Judicatura Administrativa del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato p.p. 19-22

6. Fuero constitucional de Magistrados
7. Experiencia administrativa requerida para el Magistrado (años)
8. Experiencia administrativa requerida para el personal jurídico (años)
9. Estructura orgánica: a) Uni instancial, b) Bi instancial 1) Pleno 2) Sala Superior.
10. Desconcentración regional
11. Defensoría
12. Competencia administrativa: 1) Genérica 2) Específica
13. Competencia sobre Administración Estatal: 1) Centralizada 2) Paraestatal
14. Competencia sobre Administración Municipal: 1) Centralizada 2) Paramunicipal.
15. Juicio de lesividad
16. Negativa ficta: a) Administrativa y fiscal b) Solo fiscal
17. Plena jurisdicción
18. Potestad de imperio: a) Económicas b) Destitución del funcionario
19. Optatividad de los recursos administrativos
20. Normatividad supletoria del proceso civil local
21. Suspensión del acto: a) Tradicional b) Con efectos restitutorios
22. Etapa probatoria sumada a postulatoria
23. Plazo para demandar (días)
24. Presentación de demanda: a) Directamente b) Por correo certificado
25. Interés: a) Jurídico b) Legítimo
26. Plazo para contestación (días)
27. Expresión de: a) Agravios b) Conceptos de 1) Nulidad 2) Violación c) Fun. Der.
28. Admisión de pruebas que el gobernado debió rendir y no aportó en el proced.
29. Facultad inquisitorial
30. Audiencia, período para su celebración (días)
31. Valoración probatoria: a) Tasada b) Libre c) Mixta
32. Sentencia, fecha o período para emisión (días)
33. Caducidad procesal
34. Suplencia de la queja deficiente
35. Aclaración de sentencia
36. Reclamación
37. Revisión: a) Para autoridad b) Para ambas partes
38. Revisión administrativa federal
39. Queja por incumplimiento de: a) sentencia b) Suspensión
40. Excitativa de justicia
41. Jurisprudencia
42. Informe anual (mes)
43. Retribución del Magistrado homologada con la de los Magistrados del STJ.
44. Marco temporal promedio de los procesos: a) 1ª instancia b) 2ª instancia
45. Incidentes: a) De previo y especial pronunciamiento b) Otros
46. Interrupción del juicio
47. Carrera jurisdiccional

48. Forma de gobierno y administración: a) Junta de Gobierno b) Consejo de la Judicatura
49. Instituto de formación o escuela jurisdiccional
50. Para resolver segunda instancia: a) Pleno b) Sala Superior
51. Se privilegia en el asunto planteado: a) Fondo b) Forma
52. Población
53. Territorio
54. Municipios
55. Tamaño de la Administración Pública Estatal
56. Tamaño de la Administración Pública Municipal.

RESUMEN EJECUTIVO.

Indicador.	Resultados
1.- Legislación: 1) Orgánica 2) Procesal 3) Integrada	1 y 2, 23; 3, 9
2.- Ubicación constitucional: a)Ejec b) Jud 1)Salas 2) TCA c) Autónomo	a), 7; b1), 6; b2), 7; c), 12.
3.- Designación de Mgdos. a)por el Ejec con aprobación del Leg., b) Leg. C) Otro	a), 25; b), 3 (Qro, Tamps, Tlax); c) 4 (Jal, Mich, Mor, Q. Roo).
4.- Período de nombramiento del Mgdo. (Años)	3 año, Chih; 4 años, 2; 5 años, Mich; 6 años, 20; 7 años, 2; 8 años, 1; 10 años, 2; 15 años, TFJFA en Sala Superior y 10 en Sala Regional; no dice, Coah y N.L.
5.- Ratificación del Mgdo: a) Un período b) Inamovible	a), 18; b), 8; a y b, 5; no dice, Coah, Tlax.
6.- Fuero constitucional de Mgdos.	Si, 24; no, 6; no dice, 2
7.- Experiencia admva. requerida para el Mgdo. (años)	3 años, 6; 5 años, 7; 8 años, 1; 10 años, 5; no dice, 13
8.- Experiencia admva. requerida para el personal jurídico (años)	1 año, Yuc y Sin; 3 años, Ags, Mich, Nay y TFJFA; 2 años, 6; no especifica, 18
9.- Estructura orgánica: a) Uniinst b) Biinst. 1) Pleno 2) Sala Superior	a), 5; b1), 17; b2, 9; no , TFJFA.
10.- Desconcentración regional.	Si, 15; no, 14; no dice, Coah, Chih, Zac.
11.- Defensoría.	Si, 15; no, 15; no dice, Chih, Zac.
12.- Competencia admva: 1)	1), 2; 2), 5; 1) y 2), 24; no dice,

Genérica 2) Específica	Coah.
13.- Competencia sobre admón. Estatal: 1) Central 2) Paraestatal	1) , Tamps; 1) y 2) , 30; no dice , Chih.
14.- Competencia sobre admón. Mpal.: 1) Central 2) Parampal.	1) Gto 1) y 2) , 27; no dice , Coah, Chih; No cuenta el TFJFA.
15.- Juicio de lesividad	Si , 29; no , Tab, Tlax; no dice , Coah.
16.- Negativa ficta: a) Admva. y fiscal b) solo fiscal	a) , 24; b) , 5; no , Tlax; no dice , Cam, Coah.
17.- Plena jurisdicción	Si , 26; no , N.L., Tamps; no dice , BCS, Coah, Chih y Tlax.
18.- Potestad de imperio: a) Económica b) Destitución de funciona	a) , 8; a) y b) , 18; no , Son y Tamps; no dice , Chih, Mich, Tlax y Zac.
19.- Optatividad de recursos admvos.	Si , 26; no , 4; no dice , Coah y Zac.
20.- Normatividad supletoria del proceso civil local	Si , 26; no , Gto, Gro, Mex, Tlax, Ver; no dice , Coah
21.- Suspensión del acto: a) Tradicional b) Efectos restitutorios	a) , 10; b) , Ags, Gto; a) y b) , 17; no dice , Coah, Sin, Tab; no , Tamp
22.- Etapa probatoria sumada a postulatoria	Si , 24; no , Mex, Nay, Tlax, Ver; no dice , Ags, Coah, Sin y Tab.
23.- Plazo para demandar (días)	10 días , Chis; 15 días , 21; 30 días , BCS, Gto, Jal, N.L., Oax, SLP, Son; 45 días , TFJFA; no dice , Cam, Coah.
24.- Presentación de demanda: a) Directo b) Correo certificado	a) , 7; a) y b) , 22; no dice , BCS, Coah, Zac.
25.- Interés: a) Jurídico b) Legítimo	a) , 13; b) , Ags, Col, Tab y Yuc; a) y b) , 13; no dice , Coah, Chih.
26.- Plazo para contestación (días)	5 días , Tlax; 7 días , BCS; 8 días , Mex; 9 días , Oax; 10 días , 13; 15 días , 10; 30 días , N.L. y Son; 45 días , Cam y TFJFA; no dice , Coah.
27.- Expresión de: a) Agravios b) Conceptos de: 1) Nulidad 2) Violación c) Fundamentos de Derecho	a) , 9; b1 , 6; c , 5; Motivos de Inconf , BC; C. de Impug , 8; no dice , Coah, Mex, Tlax.
28.- Admisión de pruebas que el gobernado debió rendir y no aportó al procedimiento	Si , 15; no , 16; no dice , Coah.
29.- Facultad inquisitorial	Si , 27; no , Gro, Tlax; no dice ,

	Coah, Sin, Tab.
30.- Audiencia, período para su celebración (días)	5 días , Hgo; 10 días , 6; 15 días , TFJFA; 20 días , 5; 30 días , 6; 60 días , Son; no dice , 11.
31.- Valoración probatoria: a) Tasada b) Libre c) Mixta	b) , Yuc; c) , 29; no dice , Coah, Tlax.
32.- Sentencia, fecha o período para emisión (días)	5 días , Son; 10 días , 12; 15 días , 8; 20 días , Jal, Nay; 30 días , Mor, Qro, Tamps; 60 días , TFJFA; no dice , Coah, Gto, Mex, Mich, Yuc.
33.- Caducidad procesal	Si , 11; no , 17; no dice , Coah, Chih, Dgo y Zac.
34.- Suplencia de la queja deficiente	Si , 10; no , 18; no dice , BCS, Coah, Chih y Dgo.
35.- Aclaración de sentencia	Si , 14; no , 14; no dice , Coah, Chih, Mich, y Zac.
36.- Reclamación	Si , 16; no , 13; no dice , Coah, Dgo y Zac.
37.- Revisión: a) Para autoridad b) Para ambas partes	a) , 3; b) , 16; no dice , 13.
38.- Revisión administrativa federal	Si , DF y TFJFA; no , 23; no dice , 7.
39.- Queja por incumplimiento de a) Sentencia b) Suspensión	a) , Gto, Hgo, Mich y DF; b) , SLP; a) y b) , 13; no prevista , 14.
40.- Excitativa de justicia	Si , 21; no , 11
41.- Jurisprudencia	Si , 15; no , 17.
42.- Informe anual (mes)	ene , Chih, Col y N.L; may , Sin; sept , Qro; oct , Mor; dic , 5; no , 4; no dice el mes , 7; no especificado , 10.
43.- Retribución del Mgdo. homologada a la de los Mgdos del STJ	
44.- Marco Temporal promedio de procesos	
45.- Incidentes: a) De previo y especial pronunciamiento b) Otros	a) , BC, Chih, Chis, Dgo y Tamps; a) y b) , 23; no dice , Coah, Qro, Zac y DF.
46.- Interrupción del juicio	Si , 22; no , 7; no dice , Coah, Chih, Zac.
47.- Carrera jurisdiccional	Si , 14; no , 18.
48.- Forma de gobierno y admón.: a) Junta de Gobierno b) Consejo de la	a) , 2 (Tlax y TFJFA); b) , 3 (Coah, Chis, Mex.); No , 27;

Judicatura	Gto: Consejo Administrativo.
49.- Instituto de formación o carrera jurisdiccional	Si , 9 (Ags, Cam, Chis, Gto, Mex, Mor, Oax, Tlax, TFJFA); No , 23
50.- Para resolver en 2ª instancia: a) Pleno b) Sala Superior	a) , 12 (BC, BCS, Cam, Dgo, Gto, Hgo, Jal, Mor, Oax, SLP, Tab, Tlax); b) , 10 (Coah, Chis, Gro, Mex, Nay, NL, Qro, Sin, Ver, DF); No dice , 3 (Ags, Col, Chih); No , Mich, TFJFA
51.- Se privilegia en el asunto planteado: a) Fondo b) Forma	a) , 4 (Gto, Jal, Qro, TFJFA); b) , Hgo, Mich; No dice , 26
52.- Población	Ags 944,285; BC 2,487,367; BCS 424,041; Cam 690,689; Coah 2,298,070; Col 542,627; Chis 3,920,892; Chih 3,052,907; Dgo 1,448,661; Gto 4,663,032; Gro 3,079,649; Hgo 2,235,591; Jal 6,322,002; Mex 13,096,686; Mich 3,985,667; Mor 1,555,296; Nay 920,185; NL 3,834,141; Oax 3,438,765; Pue 5,076,686; Qro 1,404,306; Q. Roo 874,963; SLP 2,299,360; Sin 2,536,844; Son 2,216,969; Tab 1,891,829; Tamps 2,753,222; Tlax 962,646; Ver 6,908,975; Yuc 1,658,210; Zac 1,353,610; DF 8,605,239.
53.- Territorio	
54.- Municipios	Ags 11; BC 5; BCS 5; Cam 11; Coah 38; Col 10; Chis 119; Chih 67; Dgo 39; Gto 46; Gro 76; Hgo 84; Jal 124; Mex 122; Mich 113; Mor 33; Nay 20; NL 51; Oax 570; Pue 217; Qro 18; Q. Roo 8; SLP 58; Sin 18; Son 72; Tab 17; Tamps 43; Tlax 60; Ver 210; Yuc 106; Zac 57; DF 17 delegaciones.
55.- Tamaño de la Administración Pública Estatal	
56.- Tamaño de la Administración Pública Municipal.	

Observaciones al resumen ejecutivo del estudio comparativo.

- Respecto al Estado de Tlaxcala, resulta necesario hacer la siguiente observación: dentro de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, se prevén dos recursos: uno de revisión y otro de inconformidad; el estudio comparativo se hizo respecto del primero, en razón de que el segundo procede única y exclusivamente en contra de la imposición de sanciones, que en la especie son multas. Esta entidad federativa registró cambios no sustantivos en su procedimiento.
- El Estado de Aguascalientes tuvo modificaciones en la parte orgánica de la legislación, toda vez que se revisaron los indicadores a la luz de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y no de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.
- En el Estado de Chihuahua, los actos y resoluciones fiscales que causen agravio a los particulares, pueden impugnarse con la interposición optativa de cualquiera de los siguientes medios de defensa: recurso de revisión (ante el Tesorero Municipal correspondiente, respecto de actos no emitidos por él), recurso de reconsideración (ante el Tesorero Municipal correspondiente, respecto de actos emitidos por él) y juicio de oposición (ante una Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado). Es por lo anterior, que las leyes no señalan la totalidad de los indicadores.
- El Estado de Coahuila cuenta únicamente con dos ordenamientos que reglan la función jurisdiccional administrativa: la Constitución particular del Estado y la Ley Orgánica del Poder Judicial. Es por ello, que algunos indicadores no se encuentran referidos expresamente en ellas.
- Con relación al estudio comparativo realizado en el mes de mayo del año 2007, la presente actualización tiene muy pocos cambios sustantivos, entre los cuales, destaca el Estado de Guanajuato y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El primero, en razón de que cuenta con nueva normatividad en materia de justicia administrativa, apenas entrada en vigor el 01 de enero de 2008 (el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el día 17 de agosto de 2007, y la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, publicada en el mismo instrumento oficial el día 30 de noviembre de 2007). Por cuanto hace al Tribunal Federal, también cuenta con legislación orgánica nueva, apenas

publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 06 de diciembre de 2007 y en vigor a partir del día siguiente.

- Se adicionan los indicadores correspondientes al Estado de Michoacán, ya que su Código de Justicia Administrativa fue publicado en su Periódico Oficial el día 23 de agosto de 2007, y su Tribunal de Justicia Administrativa fue instalado en el mismo año, entrando en funciones el día 02 de enero de 2008.
- Puebla es la única entidad federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que aún no cuenta con jurisdicción administrativa.²⁹

Concentrado de resultados del estudio comparativo con registro de cada Entidad Federativa y de la Federación, por indicador.

Indicador.	Resultados
1.- Legislación: 1)Orgánica 2) Procesal 3) Integrada	1 y 2 , 23 (Ags, BC, BCS, Cam, Coah, Col, Chis, Chih, Gto, Gro, Jal, Mor, Nay, N.L., Q. Roo, Sin, Son, Tab, Tamps, Tlax, Yuc, DF, TFJFA); 3 , 9 (Dgo, Hgo, Mex, Mich, Oax, Q. Roo, SLP, Ver, Zac.)
2.- Ubicación constitucional: a)Ejec b) Jud 1)Salas 2) TCA c) Autónomo	a) , 7 (Gto, Gro, Mex, N.L., Oax, Tamps, Yuc); b1) , 6 (BCS, Cam, Chis, Chih, Q. Roo, Tlax); b2) , 7 (Ags, Coah, Hgo, Jal, Mor, Ver, Zac); c) , 12 (BC, Col, Dgo, Mich, Nay, Qro, SLP, Sin, Son, Tab, D.F, TFJFA).
3.- Designación de Mgdos. a) por el Ejec con aprobación del Leg. b) Legislativo, c) Otro mecanismo.	a) , 25; b) Qro, Tamps, Tlax c) , Jal, Mich, Mor, Q. Roo,
4.- Período de nombramiento del Mgdto. (Años)	3 años , Chih; 4 años , 2 (Qro, Yuc); 6 años , 20 (Ags, BC, BCS, Cam, Col, Chis, Dgo, Gro, Hgo, Mor, Nay, Q. Roo,

²⁹ página web del INEGI (www.inegi.gob.mx)

	SLP, Sin, Son, Tab, Tamps, Tlax, Zac, D.F.); 7 años , 2 (Gto, Jal); 8 años , Oax; 10 años , 2 (Mex, Ver); 5 años , Mich; no dice , Coah y N.L.; 15 y 10 años , TFJFA en Sala Superior o Regional, respectivamente.
5.-Ratificación del Mgdo: a) Un período b) Inamovible	a) , 19 (Ags, BC, Col, Chis, Dgo, Gto, Jal, Mex, Mich, Nay, N.L., Oax, Qro, Sin, Son, Tab, Ver, Zac); b) , 7 (BCS, Cam, Chih, Gro, Hgo, Mor, Tlax, Yuc); a y b , 5 (Q. Roo, SLP, Tamps, D.F., TFJFA); no dice , Coah.
6.- Fuero constitucional de Mgdos.	Si , 24 (Ags, BC, Cam, Coah, Chis, Chih, Dgo, Gto, Gro, Hgo, Jal, Mex, Mich, Mor, Nay, N.L., Oax, Qro, Q. Roo, Son, Tlax, Ver, Zac, D.F.); no , 6 (Col, SLP, Sin, Tab, Tamps, TFJFA); no dice , 2 (BCS, Yuc)
7.- Experiencia admva. requerida para el Mgdo. (años)	3 años , 6 (BC, Mex, Mor, Nay, Yuc, D.F.); 5 años , 7 (Ags, Gto, Hgo, Sin, Son, Tab, Ver; 8 años , 1 (TFJFA); 10 años , 5 (Coah, Dgo, Jal, Qro, Tlax); no dice , 13 (BCS, Cam, Col, Chis, Chih, Gro, Mich, N.L., Oax, Q. Roo, SLP, Tamps, Zac)
8.- Experiencia admva. requerida para el personal jurídico (años)	1 año , Yuc y Sin; 3 años , Ags, Mich, Nay y TFJFA; 2 años , 6 (BCS, Dgo, Gto, Oax, Tab, D.F.); no especifica , 18 (BC, Cam, Coah, Col, Chis, Chih, Gro, Hgo, Jal, Mex, Mor, Nay, Qro, Q. Roo, SLP, Son, Tamps, Tlax, Ver, Zac)
9.- Estructura orgánica: a) Uniinstancial b) Biinstancial 1) Pleno 2) Sala Superior	a) , 5 (Col, chih, Tamps, Qro., Q. Roo); b1) , 17 (Ags, BC, BCS, Cam, Dgo, Gto, Hgo, Jal, Mich, Mor, Oax, SLP, Tab, Tlax, Son, Yuc, Zac.); b2) , 9

	(Coah, Chis, Gto, Mex, Nay, NL, Sin, Ver, DF); No dice , TFJFA.
10.- Desconcentración regional.	Si , 15 (BC, Chis, Dgo, Gro, Jal, Mex, N.L., Oax, Qro, Q. Roo, SLP, Sin, Ver, DF, TFJFA); no , 14 (Ags, BCS, Cam, Col, Gto, Hgo, Mich, Mor, Nay, Son, Tab, Tamps, Tlax, Yuc); no dice , Coah, Chih, Zac.
11.- Defensoría.	Si , 15 (Coah, Dgo, Gto, Gro, Mex, Mich, Nay, Oax, Qro, Sin, Son, Tab, Ver, Yuc, DF); no , 15 (Ags, BC, BCS, Cam, Col, Chis, Hgo, Jal, Mor, N.L., Q. Roo, SLP, Tamps, Tlax, TFJFA); no dice , Chih, Zac.
12.- Competencia admva: 1) Genérica 2) Específica	1) , 2 (Cam, Son); 2) , 5 (Chih, NL, Tab, Tamps, Tlax); 1) y 2) , 24 (Ags, BC, BCS, Col, Chis, Dgo, Gto, Gro, Hgo, Jal, Mex, Mich, Mor, Nay, Oax, Qro, Q. Roo, SLP, Sin, Ver, Yuc, Zac, DF, TFJFA); no dice , Coah.
13.- Competencia sobre admón. Estatal: 1) Central 2) Paraestatal	1) , Tamps; 1) y 2) , 30; no dice , Chih.
14.- Competencia sobre admón. Mpal.: 1) Central 2) Parampal.	1) , Gto, Tamps; 1) y 2) , 27; no dice , Coah, Chih; No cuenta el TFJFA.
15.- Juicio de lesividad	Si , 29; no , Tab, Tlax; no dice , Coah.
16.- Negativa ficta: a) Admva. y fiscal b) solo fiscal	a) , 24 (Ags, BC, BCS, Col, Chis, Dgo, Gto, Gro, Hgo, Jal, Mex, Mich, Mor, Nay, NL, Oax, Qro, Q. Roo, SLP, Sin, Tab, Ver, Yuc, TFJFA); b) , 5 (Chih, Son, Tamps, Zac, DF); no , Tlax; no dice , Cam, Coah.
17.- Plena jurisdicción	Si , 26 (Ags, BC, Cam, Col, Chis, Dgo, Gto, Gro, Hgo, Jal, Mex, Mich, Mor, Nay, Oax, Qro, Q. Roo, SLP, Sin, Son, Tab, Ver, Yuc, Zac, DF,

	TFJFA); no , N.L., Tamps; no dice , BCS, Coah, Chih y Tlax.
18.- Potestad de imperio: a) Económica b) Destitución de funciona	a) , 8 (Cam, Gto, Hgo, Oax, Tab, Yuc, DF, TFJFA); a) y b) , 18 (Ags, BC, BCS, Coah, Col, Chis, Dgo, Gro, Jal, Mex, Mor, Nay, NL, Qro, Q. Roo, SLP, Sin, Ver; no , Son y Tamps; no dice , Chih, Mich, Tlax y Zac.
19.- Optatividad de recursos admvos.	Si , 26 (Ags, BCS, Cam, Col, Chis, Dgo, Gto, Gro, Hgo, Jal, Mex, Mich, Mor, Nay, NL, Oax, Qro, SLP, Sin, Son, Tab, Tlax, Ver, Yuc, DF, TFJFA); no , 4 (BC, Chih, Q. Roo, Tamps); no dice , Coah y Zac.
20.- Normatividad supletoria del proceso civil local	Si , 26; no , Gto, Gro, Mex, Tlax, Ver; no dice , Coah
21.- Suspensión del acto: a) Tradicional b) Efectos restitutorios	a) , 10 (Cam, Chis, Chih, Hgo, Mich, Mor, Son, Tlax, Ver, TFJFA); b) , 2 (Ags, Gto); a) y b) , 16 (BC, BCS, col, Dgo, Gro, Jal, Mex, Nay, NL, Oax, Qro, Q. Roo, SLP, Yuc, Zac, DF); no dice , 3 (Coah, Sin, Tab); no , Tamp
22.- Etapa probatoria sumada a postulatoria	Si , 24 (BC, BCS, Cam, Col, Chis, Chih, Dgo, Gto, Gro, Hgo, Jal, Mich, Mor, NL, Oax, Qro, Q. Roo, SLP, Son, Tamps, Yuc, Zac, DF, TFJFA); no , 4 (Mex, Nay, Tlax, Ver); no dice , 4 (Ags, Coah, Sin y Tab)
23.- Plazo para demandar (días)	10 días , Chis; 15 días , 21 (Ags, BC, Col, Chih, Dgo, Gro, Mich, Mex, Mor, Nay, Qro, Q. Roo, Sin, Tab, Tamps, Tlax, Ver, Yuc, Zac, DF); 30 días , BCS, Gto, Jal, N.L., Oax, SLP, Son; 45 días , TFJFA; no dice , Cam, Coah.
24.- Presentación de demanda: a) Directo b) Correo certificado	a) , 7 (Cam, Col, Dgo, Mex, Mor, Tlax, DF); a) y b) , 22 (Ags, BC, Chis, Chih, Gto, Gro, Hgo, Jal, Mich, Nay, NL,

	Oax, Qro, Q. Roo, SLP, Sin, Son, Tab, Tamps, Ver, Yuc, TFJFA); no dice , BCS, Coah, Zac.
25.- Interés: a) Jurídico b) Legítimo	a) , 13 (BC, BCS, Cam, Chis, Gto, Hgo, Jal, Mich, NL, Son, Tamps, Tlax, TFJFA); b) , 4 (Ags, Col, Tab Yuc); a) y b) , 13 (Dgo, Gro, Mex, Mor, Nay, Oax, Qro, Q. Roo, SLP, Sin, Ver, Zac, DF); no dice , Coah, Chih.
26.- Plazo para contestación (días)	5 días , 1 (Tlax); 7 días , BCS; 8 días , 1 (Mex); 9 días , 1 (Oax); 10 días , 13 (Chis, Chih, Gto, Gro, Hgo, Jal, Mor, Nay, Qro, Q. Roo, SLP, Tab, Tamps); 15 días , 10 (Ags, BC, Col, Dgo, Mich, Sin, Ver, Yuc, Zac, DF); 30 días , 2 (N.L. y Son); 45 días , 2 (Cam y TFJFA); no dice , 1 (Coah)
27.- Expresión de: a) Agravios b) Conceptos de: 1) Nulidad 2) Violación c) Fundamentos de Derecho	a) , 9 (BCS, Cam, Col, Chis, NL, Qro, Tab, Yuc, Zac); b1 , 6 (Ags, Dgo, Gro, Mich, Q. Roo, Sin); c , 5 (Chih, Hig, Mor, Tamps, DF); Motivos de Inconf , 1 (BC); C. de Impug , 8 (Gto, Jal, Nay, Oax, SLP, Son, Ver, TFJFA); no dice , 3 (Coah, Mex, Tlax)
28.- Admisión de pruebas que el gobernado debió rendir y no aportó al procedimiento	Si , 15 (Ags, Dgo, Gto, Hgo, Jal, Mex, Mich, Mor, Nay, Qro, Sin, Tab, Ver, Zac, TFJFA); no , 16 (BC, BCS, Cam, Col, Chis, Chih, Gro, NL, Oax, Q. Roo, SLP, Son, Tamps, Tlax, Yuc, DF); no dice , Coah.
29.- Facultad inquisitorial	Si , 27 (Ags, BC, BCS, Cam, Col, Chis, Chih, Dgo, Gto, Hgo, Jal, Mex, Mich, Mor, Nay, NL, Oax, Qro, Q. Roo, SLP, Son, Tamps, Ver, Yuc, Zac, DF, TFJFA); no , 2 (Gro, Tlax); no dice , 3 (Coah, Sin, Tab)

30.- Audiencia, período para su celebración (días)	5 días , 1 (Hgo); 10 días , 6 (Cam, Gro, Mex, Mich, NL, Oax); 15 días , 1 (TFJFA); 20 días , 5 (BCS, Gto, Nay, SLP, DF); 30 días , 6 (Chih, Jal, Mor, Tab, Tamps, Ver); 60 días , 1 (Son); no dice , 11 (Ags, BC, Coah, Chis, Dgo, Qro, Q. Roo, Sin, Tlax, Yuc, Zac).
31.- Valoración probatoria: a) Tasada b) Libre c) Mixta	b) , Yuc; c) , 29; no dice , Coah, Tlax.
32.- Sentencia, fecha o período para emisión (días)	5 días , 1 (Son); 10 días , 12 (Ags, BC, Cam, Col, Chis, Gro, NL, Tab, Tlax, Ver, Zac, DF); 15 días , 8 (BCS, Chih, Dgo, Hgo, Oax, Q. Roo, SLP, Sin); 20 días , 2 (Jal, Nay); 30 días , 3 (Mor, Qro, Tamps); 60 días , 1 (TFJFA); no dice , 5 (Coah, Gto, Mex, Mich, Yuc)
33.- Caducidad procesal	Si , 11 (BCS, Col, Jal, NL, Qro, Q. Roo, Sin, Son, Tab, Tamps, DF); no , 17 (Ags, BC, Cam, Chis, Gto, Gro, Hgo, Mex, Mich, Mor, Nay, Oax, SLP, Tlax, Ver, Yuc, TFJFA); no dice , 4 (Coah, Chih, Dgo y Zac)
34.- Suplencia de la queja deficiente	Si , 10 (Chis, Gto, Mich, Oax, Qro, SLP, Tab, Yuc, Zac, TFJFA); no , 18 (Ags, BC, Cam, Col, Gro, Hgo, Jal, Mex, Mor, Nay, NL, Q. Roo, Sin, Son, Tamps, Tlax, Ver, DF); no dice , 4 (BCS, Coah, Chih Dgo)
35.- Aclaración de sentencia	Si , 14 (Ags, Col, Dgo, Gto, Gro, Jal, Mex, Mor, Nay, Oax, Qro, Sin, Tab, TFJFA); no , 14 (BC, BCS, Cam, Chis, Hgo, NL, Q. Roo, SLP, Son, Tamps, Tlax, Ver, Yuc, DF); no dice , 4 (Coah, Chih, Mich, Zac)
36.- Reclamación	Si , 16 (Ags, BC, Cam, Col,

	Gto, Gro, Hgo, Jal, Mor, Q. Roo, SLP, Tab, Ver, Yuc, DF, TFJFA); no , 13 (BCS, Chis, Chih, Mex, Mich, Nay, NL, Oax, Qro, Sin, Son, Tamps, Tlax); no dice , 3 (Coah, Dgo, Zac)
37.- Revisión: a) Para autoridad b) Para ambas partes	a) , 3 Tab, DF, TFJFA; b) , 16 (BC, BCS, Cam, Chis, Dgo, Gto, Gro, Hgo, Jal, Mex, Nay, NL, Oax, Qro, Sin, Ver); no dice , 13 (Ags, Coah, Col, Chih, Mich, Mor, Q. Roo, SLP, Son, Tamps, Tlax, Yuc, Zac)
38.- Revisión administrativa federal	Si , 2 (DF, TFJFA); no , 23 (Ags, Cam, Col, Chis, Gto, Hgo, Jal, Mex, Mich, Mor, Nay, NL, Oax, Qro, Q. Roo, SLP, Sin, Son, Tab, Tamps, Tlax, Ver, Yuc); no dice , 7 (BC, BCS, Coah, Chih, Dgo, Gro, Zac)
39.- Queja por incumplimiento de a) Sentencia b) Suspensión	a) , 4 (Gto, Hgo, Mich, DF); b) , 1 (SLP); a) y b) , 13 (BC, BCS, Cam, Col, Gro, Mor, NL, Oax, Q. Roo, Tab, Ver, Yuc, TFJFA); no prevista , 14 (Ags, Coah, Chis, Chih, Dgo, Jal, Mex, Nay, Qro, Win, Son, Tamps, Tlax, Zac)
40.- Excitativa de justicia	Si , 21 (Ags, BCS, Cam, Coah, Chis, Dgo, Gto, Hgo, Jal, Mex, Mor, Nay, NL, Oax, Qro, SLP, Sin, Tab, Ver, Zac, TFJFA); no , 11 (BC, Col, Chih, Gro, Mich, Q. Roo, Son, Tamps, Tlax, Yuc, DF)
41.- Jurisprudencia	Si , 15 (BC, Gro, Gto., Hgo, Jal, Mex, Mich, Mor, Nay, Q. Roo, SLP, Sin, Tamps, DF, TFJFA); no , 17 (Ags, BCS, Cam, Coah, Col, Chis, Chih, Dgo, NL, Oax, Qro, Son, Tab, Tlax, Ver, Yuc, Zac)
42.- Informe anual (mes)	ene , 3 (Chih, Col y N.L); may , 1 (Sin); sept , 1 (Qro); oct , 1

	(Mor); dic , 5 (Gto, Mex, Nay, Tab, Ver); no , 4 (Ags, Cam, Chis, Son, Tamps); no dice el mes , 7 (Ags, Oax, SLP, Yuc, Zac, DF, TFJFA) ; No especificado , 10 (BC, BCS, Coah, Dgo, Gro, Hgo, Jal, Mich, Q. Roo, Tlax)
43.- Retribución del Mgdo. homologada a la de los Mgdos del STJ	
44.- Marco Temporal promedio de procesos	
45.- Incidentes: a) De previo y especial pronunciamiento b) Otros	a) , 5 (BC, Chih, Chis, Dgo, Tamps); a) y b) , 23 (Ags, BCS, Cam, Col, Gto, Gro, Hgo, Jal, Mex, Mich, Mor, Nay, NL, Oax, Q. Roo, SLP, Sin, Son, Tab, Tlax, Ver, Yuc, TFJFA); no dice , 4 (Coah, Qro, Zac, DF)
46.- Interrupción del juicio	Si , 22 (BC, BCS, Cam, Col, Chis, Dgo, Gto, Gro, Hgo, Mich, Mor, NL, Oax, Q. Roo, SLP, Sin, Son, Tab, Ver, Yuc, DF, TFJFA); no , 7 (Ags, Jal, Mex, Nay, Qro, Tamps, Tlax); no dice , 3 (Coah, Chih, Zac)
47.- Carrera jurisdiccional	Si , 14 (Ags, Cam, Coah, Chis, Gto, Gro, Hgo, Mich, Mor, Qro, Q. Roo, Son, Tlax, TFJFA); no , 18 (BC, BCS, Col, Chih, Dgo, Jal, Mex, Nay, NL, Oax, SLP, Sin, Tab, Tamps, Ver, Yuc, Zac, DF,).
48.- Forma de gobierno y admón.: a) Junta de Gobierno b) Consejo de la Judicatura	a) , 2 Tlax, TFJFA; b) , 3 (Coah, Chis, Mex.); No , 27; Consejo Administrativo: Gto.
49.- Instituto de formación o carrera jurisdiccional.	Si , 9 (Ags, Cam, Chis, Gto, Mex, Mor, Oax, Tlax, TFJFA); No , 23
50.- Para resolver en 2ª instancia: a) Pleno b) Sala Superior	a) , 12 (BC, BCS, Cam, Dgo, Gto, Hgo, Jal, Mor, Oax, SLP, Tab, Tlax); b) , 10 (Coah, Chis, Gro, Mex, Nay, NL, Qro, Sin, Ver, DF); No dice , 3 (Ags,

	Col, Chih); No , Mich, TFJFA
51.- Se privilegia en el asunto planteado: a) Fondo b) Forma	a) , 4 (Gto, Jal, Qro, TFJFA); b) , Hgo y Mich; No dice , 26
52.- Población	Ags 944,285; BC 2,487,367; BCS 424,041; Cam 690,689; Coah 2,298,070; Col 542,627; Chis 3,920,892; Chih 3,052,907; Dgo 1,448,661; Gto 4,663,032; Gro 3,079,649; Hgo 2,235,591; Jal 6,322,002; Mex 13,096,686; Mich 3,985,667; Mor 1,555,296; Nay 920,185; NL 3,834,141; Oax 3,438,765; Pue 5,076,686; Qro 1,404,306; Q. Roo 874,963; SLP 2,299,360; Sin 2,536,844; Son 2,216,969; Tab 1,891,829; Tamps 2,753,222; Tlax 962,646; Ver 6,908,975; Yuc 1,658,210; Zac 1,353,610; DF 8,605,239.
53.- Territorio	
54.- Municipios	Ags 11; BC 5; BCS 5; Cam 11; Coah 38; Col 10; Chis 119; Chih 67; Dgo 39; Gto 46; Gro 76; Hgo 84; Jal 124; Mex 122; Mich 113; Mor 33; Nay 20; NL 51; Oax 570; Pue 217; Qro 18; Q. Roo 8; SLP 58; Sin 18; Son 72; Tab 17; Tamps 43; Tlax 60; Ver 210; Yuc 106; Zac 57; DF 17 delegaciones.
55.- Tamaño de la Administración Pública Estatal	
56.- Tamaño de la Administración Pública Municipal.	

CAPÍTULO IV

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

4.1 JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato publicada en la segunda parte del Periódico Oficial número 59 del 25 de Julio de 1997, y que entró en vigor el primero de septiembre del año en referencia, abrogó a su antecesora de 31 de julio de 1984. Esta Ley reviste un importantísimo valor histórico y jurídico para la justicia administrativa en Guanajuato por ser el umbral de una nueva era en los medios de defensa establecidos a favor de los particulares en contra de los eventuales actos arbitrarios de la administración pública municipal, pues con anterioridad a su vigencia, solo se reconocía la existencia de recursos administrativos municipales, reservándose el proceso al Tribunal de lo Contencioso Administrativo; sin embargo, a partir de 1997 se introduce en el campo del derecho procesal administrativo una figura sin precedentes en el ámbito municipal no solo en nuestro Estado, sino puede llegar a afirmarse que de nuestro país en general, los juzgados primeramente denominados municipales y que luego de la reforma de 1999 pasaron a llamarse *Juzgados Administrativos Municipales*, como instancias jurisdiccionales encargadas de resolver las contiendas en los municipios y que no se ajustaban a los moldes típicos forjados por la injusticia retenida, pues inclusive coexistían y siguen coexistiendo con ésta. En pocas palabras, presenciamos por vez primera el nacimiento de una genuina y exclusiva función jurisdiccional municipal, a la par de sus otros quehaceres connaturales la función de administrar y la de reglamentar autónomamente ciertas materias.³⁰

La Justicia Administrativa Municipal en Guanajuato en la actualidad está ajustada totalmente a los cánones establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, resulta constitucional la creación de los Juzgados Administrativos Municipales; fundando lo anterior en el texto mismo de las reformas y adiciones practicadas al artículo 115 de nuestra Carta Magna, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del jueves 23 de diciembre de 1999, por las que se autorizó a las legislaturas de los Estados federados instituir, a través de las leyes respectivas, “los medios de defensa que consideren pertinentes” para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública de sus municipios y los gobernados. Al respecto la fracción II, inciso a) del artículo 115 constitucional reformada reza:

“II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos

³⁰ HISTORIA DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN GUANAJUATO. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO. P. 57

de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.”

Declaración que en el texto de nuestro código fundamental constituye la piedra angular del modelo de justicia administrativa municipal implantado en Guanajuato, aunque esto haya ocurrido antes de la aludida reforma constitucional al artículo 115; pues nuestra representación popular decidió establecer en la Ley Orgánica Municipal como medio de impugnación contra los actos arbitrarios o ilegales provenientes de la administración pública Municipal, el denominado recurso de inconformidad e instituir como órgano encargado de su tramitación a los Juzgados Administrativos Municipales. La adición constitucional es lo bastante amplia como para permitir variadas alternativas a fin de que las legislaturas de las entidades federativas establezcan los medios de impugnación y los órganos que deseen para resolver las contiendas entre los particulares y las autoridades de los municipios, por lo que puede llegar a pensarse válidamente en principio, en modelos de justicia retenida (recursos administrativos), que sería lo más común, pero no descartándose la adopción de otras formas posibles como la justicia delegada.

Debe destacarse que como el legislador federal no empleo una terminología jurídica precisa, como por ejemplo, referirse puntualmente a recursos administrativos y unidades integrantes de la administración pública municipal encargadas de resolverlos, en su conceptualización genérica "medios de impugnación" resulta válido concluir que se encuentra permitido instituir recursos administrativos o bien otras instancias jurisdiccionales diferenciadas de la administración pública para dirimir los conflictos administrativos, con una condición, que esos medios de impugnación y esos órganos deberán regirse por los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, lo que se traduce en un trato sin más privilegios para las partes contendientes que los que expresamente confiera la ley (igualdad), que las actuaciones que se produzcan durante el trámite de la impugnación se encuentren a la vista de ellas y que la ciudadanía en general pueda acudir a las diligencias (publicidad), el escucharlas a través de los escritos que les permita ofrecer el sistema legalmente establecido, así como recibir y desahogar los medios probatorios conforme a ese sistema (audiencia). Finalmente, que la actuación de esos órganos no se aparte de lo establecido por las leyes, y, en su caso, de los reglamentos que en cada situación

resulten aplicables para resolver la contienda (legalidad). Quedando de manifiesto la clara intención del poder reformador de la Constitución de garantizar al máximo y a favor de los gobernantes y de los gobernados el respeto al estado de derecho; misión que desde luego, puede alcanzarse a través del agotamiento de recursos administrativos, que bien encauzados, garanticen eficazmente el dictado de una resolución apegada a derecho; sin embargo, y dado que la realidad práctica de estos medios de defensa en México por desgracia ha sido otra, debemos de pensar en diverso mecanismo que cumpla las expectativas trazadas en el texto constitucional, siendo este en teoría el que nos ofrecen los juzgados administrativos municipales, porque precisamente los principios enunciados por el texto fundamental, son reproducidos en la Ley Orgánica Municipal como rectores del actuar de los Juzgados Administrativos Municipales.

4.2.- ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Al estudiarse los textos tanto de la primera como de la segunda constituciones políticas para nuestro Estado, se advierte una total ausencia de regulación jurídica en torno a la Justicia Administrativa, ya sea en su modalidad de justicia retenida mediante el agotamiento de recursos administrativos, o bien de delegada en tribunales con especialización en la materia.

Por lo tanto resultaría impensable un tribunal contencioso administrativo o un juzgado de tal naturaleza en aquellos momentos.

Lo anterior, obedeció a una gran influencia que ejerció el modelo judicialista norteamericano; sin embargo, y en contrapartida, el hecho de no contar con jurisdicción administrativa no autoriza concluir que las contiendas entre la Administración Pública y los particulares eran conocidas y resueltas por los jueces integrantes del Poder Judicial, pues si bien de las disposiciones jurídicas de la época se avizora una ya considerable actividad administrativa, que en no pocas ocasiones podemos especular, pudo haber generado algún perjuicio jurídico a los gobernados; también es cierto que los tribunales existentes únicamente se ocupaban de los litigios civiles y penales. En dicho contexto, solo habrá de descartarse la existencia de un procedimiento al que podríamos considerar como el antecedente, acaso el más remoto de nuestro Estado, de un recurso administrativo, como lo fue aquel que se encontraba previsto en el artículo 76 de las Ordenanzas Municipales de 1868.

Los Juzgados Administrativos Municipales, se crean por la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 59, Segunda Parte de fecha 25 de julio de 1997, como órganos administrativos jurisdiccionales de control de legalidad en los municipios, dotados de autonomía para dictar sus fallos. Los Juzgados Administrativos originalmente tenían competencia para conocer y resolver del Recurso de Inconformidad que se

promueve por los particulares, sobre los actos y resoluciones que afecten sus intereses jurídicos, emitidos por:

- El Ayuntamiento;
- El Presidente Municipal;
- Las Dependencias Centralizadas; y,
- Las Entidades Paramunicipales de la Administración Pública Municipal.

Posteriormente, de acuerdo a las reformas y adiciones de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, publicadas en el Periódico Oficial número 104, Segunda Parte, de fecha 28 de diciembre de 1999 y a lo dispuesto en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en vigor, se modificó la competencia de los Juzgados Administrativos Municipales para conocer y resolver únicamente de inconformidades promovidas en contra de actos y resoluciones que afecten el interés jurídico de los particulares, emitidas por:

- El Presidente Municipal;
- Las Dependencias Centralizadas; y,
- Entidades Descentralizadas de la Administración Pública Municipal.

Antes de las reformas referidas, era optativo para el particular acudir ante los Juzgados Municipales o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, hasta el primero de julio del año 2000.

De acuerdo a estas reformas que sufrió la Ley Orgánica Municipal, a partir del 2 de julio del mismo año, el particular deberá impugnar estos actos mediante el Recurso de Inconformidad ante los Juzgados Administrativos Municipales, antes de acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

Con lo anterior, se instituye un control de legalidad en el ámbito municipal y se dota a los Jueces Administrativos Municipales de potestad para revisar que los actos y resoluciones del Presidente Municipal y demás Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal, se encuentren apegadas a derecho, conociendo de los Recursos de Inconformidad que se promuevan en contra de:

- Los actos y resoluciones jurídico administrativos que el Presidente Municipal, titulares de las dependencias centralizadas y entidades de la Administración Pública Municipal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.
- Las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales municipales en que se determine la existencia de una obligación fiscal en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal.
- Las resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de

contratos administrativos celebrados con la administración pública municipal, en los términos de las leyes respectivas.

- Los actos administrativos y fiscales que impliquen una negativa ficta, configurándose esta cuando las instancias y peticiones que se formulen ante las autoridades municipales no sean resueltas en los plazos que la Ley Orgánica Municipal y demás leyes o reglamentos fijen.

En abril del año dos mil cinco, con la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, los Juzgados empiezan a conocer de las reclamaciones de indemnización por daño producido a los particulares por las Autoridades Municipales, en términos de la citada Ley.

El 1º de enero del 2008, entró en vigor el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, aprobado mediante decreto número 74 de la Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 132, de fecha 17 de agosto del año 2007.

En la misma fecha, entraron en vigor las diversas reformas y adiciones de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato aprobadas a través del Decreto número 136 Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado, publicadas en el Periódico Oficial número 206, de fecha 25 de diciembre del año 2007,.

Los Juzgados Administrativos Municipales, son Órganos Jurisdiccionales de Control de Legalidad en el Municipio, dotados de autonomía para dictar sus fallos, así como de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones.

Finalmente el 24 de Octubre de 2008, se publicaron en el Periódico Oficial del Estado, diversas reformas a la Ley Orgánica Municipal, siendo la más relevante la relativa a la optatividad en la impugnación de los actos y resoluciones administrativas dictadas por el Presidente Municipal y las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, ante los Juzgados Administrativos Municipales o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Es importante señalar que las anteriores reformas entraron en vigor el 6 de julio de 2009.

4.2.1. CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO LIBRE DE GUANAJUATO DE 1826.

A partir de la erección del Estado de Guanajuato con su primera Constitución del año de 1826 y siguiendo los derroteros enmarcados por la Federación, si bien no es posible encontrar una jurisdicción administrativa local, prolifera en contrapartida una importante actividad administrativa desplegada por la administración municipal. En aquella época la entidad se dividía política y administrativamente en departamentos, éstos en partidos y finalmente los partidos en municipalidades.

Cada departamento tenía su cabecera, al frente de la cual y para encargarse del gobierno económico y político, había un jefe de policía.

En lo que respecta al gobierno de las municipalidades éste se depositaba como hoy en día en los ayuntamientos, cuyas bases de creación se establecían en el artículo 146 de la Constitución; pero para aquellos pueblos en que no podía haberlos, la ley estipulaba que se elegirían de manera popular un alcalde y un procurador síndico, que eran las autoridades del lugar. Finalmente, para las poblaciones más pequeñas había alcaldes auxiliares y tenientes.

Los ayuntamientos eran órganos colegiados que se encontraban conformados por regidores y procuradores síndicos, presididos por un jefe de policía o un alcalde primero. Como sus principales atribuciones en la esfera administrativa se destacan las siguientes, contempladas en el artículo 158 de la Constitución:

I.- Promover todo cuanto fuera conducente a la seguridad y comodidad de la ciudadanía, así como al alivio de la humanidad afligida. Atribución de la que se infiere la imperiosa necesidad de prestar servicios públicos, tales como los de seguridad, parques, jardines, vialidades (calles) y el establecimiento de albergues y dispensarios médicos para los pobres.

II.- Promover todo lo conducente a fin de proteger las artes, el comercio, la agricultura y la minería. Estableciendo instituciones equivalentes a las actuales casas de cultura y reglamentando el funcionamiento de giros mercantiles e industriales; y,

III. Promover todo cuanto fuera preciso para conservar el orden público y el mejor gobierno interno de los pueblos de su distrito; atribución de la que se desprende la justificación de existencia del aparato administrativo encargado de actualizar las potestades y deberes establecidos de los cuerpos legales.

No existiendo durante este período tribunales especialmente encargados de ventilar las contiendas administrativas, generándose un vacío en el control de la actuación de las autoridades, dado que los únicos órganos jurisdiccionales locales, esto es, los tribunales integrantes del Poder Judicial del Estado, tenían limitada su competencia a las materias civil y criminal dando fe de ello los artículos 160 y 161 del título III intitulado "Del poder judicial del Estado", Sección Primera "De la

administración de justicia en lo general” de la Constitución Particular.

160.- La potestad de aplicar las leyes que arreglan la administración de justicia en lo civil y criminal, reside solo en los tribunales y jueces que por esta Constitución se establecen en los Estados.

161.- Ninguna otra autoridad, por superior que sea, podrá ejercer funciones judiciales, avocarse al conocimiento de las causas pendientes, ni mandar abrir las concluidas.

El Poder Judicial del Estado, en el momento histórico de referencia, se integraba por un Tribunal Supremo de Justicia con sede en la capital del Estado, conformado por un Presidente, seis ministros y dos fiscales. También constituían el poder judicial los alcaldes que se encargaban de la tramitación de los procesos verbales, los conciliatorios y los de primera instancia civiles y penales; los jueces de hecho, cuya función era determinar si un acusado era culpable o inocente; y los jurados cuyo nombramiento, atribuciones y las formalidades procesales de su actuar eran determinados por “una ley”.³¹

4.2.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO DE 1861.-

Durante la vigencia de la segunda Constitución particular del Estado, el territorio de Guanajuato se dividía para su gobierno y administración en partidos y municipalidades. Según lo dispuesto por el artículo 66 constitucional, el gobierno económico-político de cada uno de los partidos se encontraba a cargo de un jefe de policía, con atribuciones equivalentes a las del actual presidente municipal, pues entre otras, se encargaba de presidir el ayuntamiento, hacía cumplir las determinaciones tomadas por el cuerpo colegiado, disponía en caso necesario de la fuerza de policía o de la guardia nacional, publicaba las leyes y vigilaba su observancia y, en conclusión, cuidaba del orden y administración de los pueblos que pertenecieran al partido,.

Por disposición constitucional en cada cabecera de partido debía existir un ayuntamiento que se integraba por un jefe de policía y de cinco a quince regidores. Cada año se renovaba la mitad de sus miembros mediante elección directa, siendo el ejercicio del cargo honorífico, pues no tenía mayor remuneración que la gratitud pública.

En los pueblos del Estado se elegían popularmente uno o dos alcaldes y un síndico procurador; y en las poblaciones más pequeñas, pero con un número considerable de habitantes, se podía elegir a uno o dos alcaldes auxiliares y otros tantos tenientes. Como una de las atribuciones administrativas más importantes que correspondía a los ayuntamientos de la época se puede citar la de policía

³¹ IBIDEM p.p. 34,35

contenida en el artículo 76 inciso segundo de la Constitución de 1861 y que comprendía:

- a) El establecimiento del cuerpo de policía preventiva o municipal y el consecuente sostenimiento de sus miembros, es decir en una palabra, de la fuerza de seguridad pública encargada de mantener el orden; y,
- b) con mayor amplitud la función de policía comprendía la expedición la reglamentación de toda la actividad de los particulares que así se considerara conveniente para alcanzar y mantener el orden público.

Al igual que la Constitución precedente, en la de 1861 no se contempló la existencia de la jurisdicción administrativa, subsistiendo únicamente la civil y criminal a cargo del poder judicial local, que se integraba por:

- a) Un Supremo Tribunal de Justicia compuesto de seis ministros propietarios, dos fiscales y seis ministros supernumerarios, que instituían la segunda y la tercera instancias en los procesos de su competencia;
- b) Los jueces letrados que eran abogados de profesión y los alcaldes, quienes se encargaban de la primera instancia; y,
- c) Los jueces de hecho o jurados cuya función era decidir si el acusado de la comisión de un delito era o no responsable y si por ello debía de ser sometido al proceso respetivo o no.³²

4.2.3. ORDENANZAS MUNICIPALES.

Como su denominación lo indica, en las Ordenanzas Municipales de 1868 y en sus Reglamentos de Policía se estipulaban una serie de atribuciones (competencias) para las autoridades de las municipalidades en materias tales como seguridad interior y exterior, salubridad y beneficencia, así como la comodidad y ornato públicos. Sin embargo, y contrariamente a lo que se pudiera imaginar según nuestra concepción moderna del derecho administrativo, dicha competencia no se reservó exclusivamente a la administración pública municipal, sino al parecer, y al menos en un caso, se trasladó también a los jueces del Poder Judicial, tal y como lo establecía el artículo 45 del Segundo Reglamento de las Ordenanzas que aparece bajo el rubro de “Salubridad y Beneficencia Pública”, en el que se establecía literalmente:

Artículo 45.- Si en el concepto del facultativo o facultativos visitadores, la oficina no estuviere bien y legalmente servida, la medicina no fuere de buena calidad, sino estuviere surtida de la más necesaria, o estuviere adulterada, el juez la mandará

³² IBIDEM p.p. 35-37

cerrar inmediatamente y no volverá a abrirse, sino después de remediados los defectos que se notaron, precediendo nueva visita, que harán los mismos individuos que hicieron la anterior, u otros en caso de impedimentos de aquellos.

El artículo transcrito como fácilmente se aprecia otorgaba facultades de policía a la autoridad judicial, quien podía sancionar administrativamente con la clausura de la negociación mercantil a aquellos gobernados que, tendiendo una farmacia, incumplieran con ciertas obligaciones jurídicas relacionadas con el giro.

Esto que en la actualidad nos llama la atención, y que incluso pudiéramos tildar de una invasión a la esfera de competencia a las autoridades administrativas proferida por las judiciales (el poder judicial que administra) demuestra, que para el año a que se remonta la normatividad estudiada existía confusión en los campos del Derecho.

En otra parte de las Ordenanzas, concretamente en el artículo 76 del Tercer Reglamento intitulado: “De la comodidad y ornato público, de que los ayuntamientos deben cuidar en su municipio” se contempla un procedimiento de oposición de que debían tramitar los cabildos en el supuesto de que un gobernado resultara perjudicado con alguna de las medidas adoptadas por un síndico procurador en materia de ordenación urbanística. Este trámite reviste especial importancia, dado que se puede llegar a considerar como un antecedente remoto de los actuales recursos o cuasi recursos administrativos.³³

4.2.4.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO DE 1917.

Al igual que en las dos constituciones que se acaban de referir, en la particular de 1917, al momento de ser promulgada, no se reguló la materia contenciosa administrativa en los ámbitos estatal y municipal de gobierno, reservándose de nueva cuenta al Poder judicial solo la jurisdicción civil y penal. Al amparo de la carta fundamental de 17 el Poder Judicial lo integraban, según lo dispuesto en su artículo 30:

- a) El Supremo Tribunal de Justicia;
- b) Los jueces de partido;
- c) Los jueces municipales, que por mandato de los artículos 32, 69 y 82, fracción VIII de la Constitución eran nombrados, se establecía el tiempo de su encargo y se fijaba su retribución no por el Poder Judicial al que se encontraban adscritos, sino por los propios ayuntamientos; y,
- d) Los jurados que también eran designados por los cabildos.

³³ IBIDEM p.p. 37,38

No obstante, no preverse la institución de tribunales especializados en la materia, la Constitución de 1917 si estableció un medio de defensa en sede administrativa contra los actos legales o arbitrarios de los presidentes municipales; dicho recurso que se denominó queja, se encontraba contemplado en el artículo 87 que disponía textualmente:

Artículo 87.- Contra los actos del Presidente Municipal, cuando éste usurpe las funciones de otras autoridades municipales o infrinja sus disposiciones, procede el recurso de queja ante el ayuntamiento.

Sin embargo, nuevamente la Constitución no pormenorizaba las formalidades y el trámite del mencionado recurso.³⁴

Cabe precisar que a partir del año 2008, se estableció la existencia en la Constitución Política del Estado de Guanajuato de los Juzgados Administrativos Municipales.

4.2.5.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DE 1918.

La Ley Orgánica Municipal de 1918 apareció publicada en varias partes consecutivas del Periódico Oficial y nos aporta datos de gran valía en torno a la evolución de los medios de defensa en materia administrativa municipal, porque:

1.- Los ayuntamientos tenían a su cargo:

- Designar, por elección, los Jueces Municipales y los Jurados, para la Administración de Justicia, en los términos señalados por la Constitución del Estado y por la Ley Orgánica de los Tribunales.
 - Los ayuntamientos determinarán el número de Jueces que deberá haber en el Municipio, así como la planta de los Juzgados.
 - Están obligados los Ayuntamientos a participar al Supremo Tribunal de Justicia la elección que hagan de Jueces Municipales; así como las renunciaciones que les admitan y las licencias que les concedan.
 - La Ley Orgánica de los Tribunales determinará las atribuciones y el funcionamiento de los Jueces Municipales y de los Jurados.

³⁴ IBIDEM p. 39

- Vigilar la pronta y eficaz administración de justicia en el Municipio.
 - Recibirán las quejas referentes a los actos de los Jueces Municipales y si oído el parecer del Juez de Partido, las estimaren motivadas sin perjuicio de hacer efectivas las responsabilidades del caso, los separaran de sus cargos, cuando en tal sentido voten las dos terceras partes de los Munícipes.
 - Cada dos meses los Ayuntamientos informarán al Supremo Tribunal de Justicia acerca del número de acusados que estén a disposición de los Jueces de Partido y de los Municipales; así como de todo lo que estimen necesario hacerle conocer. Ese informe se remitirá cinco días antes de la visita bimensual reglamentaria.

Atribuciones que autorizan a afirmar que si bien el servicio público de impartición de justicia civil y penal se depositaba en el Poder Judicial del Estado, por disposición legal y al parecer con fines de una mejor administración, se facultaba a los Ayuntamientos para intervenir de cierta manera en el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales que se encontraban en su circunscripción territorial; lo cual no debe ser malentendido como el reconocimiento, siquiera tácito, de una función jurisdiccional municipal propia, pues tratábase, como se ha dicho, de un acto de colaboración administrativa de las autoridades municipales hacia el poder Judicial Estatal.

2.- Pero también, los Jueces Municipales del Poder Judicial poseían una competencia administrativa circunscrita a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal, que disponía:

Artículo 17. Son atribuciones del Presidente Municipal:

- Consignar al Juez Municipal todas las infracciones de los Reglamentos y acuerdos Municipales, designado a los infractores.

Esta consignación no significa otra cosa que el conocimiento y resolución por parte de un funcionario judicial, de cuestiones administrativas inherentes al Derecho municipal sancionador, ejercidas en la actualidad por autoridades integrantes de la propia administración pública activa de los municipios; lo que convertía materialmente a los jueces municipales en auténticos agentes de la administración municipal, y;

3.- Finalmente, el control de la legalidad de los actos de los Ayuntamientos se ejercía mediante la intervención de los Jueces de Partido, quienes conocían de un recurso de queja, descrito en lo general por la Ley. Disponiendo al respecto el

artículo 39 de la Ley Orgánica Municipal:

Artículo 39.- Contra los acuerdos y disposiciones de los Ayuntamientos, cuando sin justificación ataquen derechos de tercero, cabe el recurso de queja ante el Juez de Partido. Este funcionario pedirá informes al Ayuntamiento quien lo remitirá dentro de cinco días; en los cinco días siguientes recibirá el Juez las pruebas que ambas partes presenten y oírán sus alegatos, pronunciando en igual término su resolución, la que se limitará a declarar si es o no procedente la queja. Si la resolución fuese afirmativa, el Presidente Municipal tendrá la obligación de suspender la ejecución del acuerdo o disposición que haya motivado la queja.

Competencia que se puede tachar de una ingerencia en las facultades de la administración pública y, por ende, una violación al principio de separación de los poderes; pero más importante aún, lo anterior ya era sintomático de la clara necesidad a esas alturas de nuestra historia, de una jurisdicción administrativa que controlara el eventual desbordamiento del ejercicio del poder municipal, competencia que se encomendó como era de esperarse al Poder Judicial.³⁵

Por lo que a manera de resumen, se puede esquematizar los medios de defensa administrativa municipal en Guanajuato, a principios del siglo XX, en la siguiente tabla:

Denominación del Recurso	Procedencia	Interposición y Resolución
Queja (art. 87 de la Constitución del Estado de Guanajuato) ³⁶	Actos del Presidente Municipal	Ayuntamiento
Queja (art. 39 de la Ley Orgánica Municipal 1918) ³⁷	Actos de Ayuntamiento	Juez de Partido integrante del Poder Judicial del Estado

4.2.6.- LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE 1968.

La Ley Orgánica y Reglamentación del artículo 14 y del Título Quinto, Capítulo Único, de la Constitución política del Estado de Guanajuato, publicada bajo Decreto Legislativo número 386 en el Periódico Oficial número 54, del domingo 7 de julio de 1968, abrogó a su antecesora de 1918. En su Título Quinto, Capítulo Tercero se contenían siete artículos (del 60 al 66) los cuales regulaban al entonces vigente recurso de reconsideración, medio de defensa cuya naturaleza jurídica era la de un auténtico recurso administrativo, pues se tramitaba ante las

³⁵ IBIDEM p.p. 39-41

³⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Artículo 87

³⁷ LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO. Artículo 39

propias autoridades municipales emisoras de los actos o resoluciones controvertidas. Según lo dispuesto por la Ley orgánica Municipal el recurso se dividía en dos especies:

- El que se interponía en contra de los acuerdos del Presidente Municipal y el que se tramitaba ante dicho servidor público, se desenvolvía conforme a las siguientes reglas:

Artículo 60.- En contra de los acuerdos de los Presidentes Municipales, relativos a calificaciones y sanciones por faltas a los Reglamentos, cabrá el recurso de reconsideración.

Artículo 61.- El recurso de reconsideración será interpuesto por el afectado dentro de los tres días siguientes al en que haya tenido conocimiento del acuerdo o calificación que impugna.

Artículo 62.- Cuando se trate de multas por faltas a los Reglamentos, solamente se dará curso a la reconsideración si se comprueba haber depositado en la Tesorería Municipal o en alguna otra Institución de Crédito, el importe de aquellas.

Artículo 63.- El Presidente Municipal, considerando las razones del recurrente confirmará, revocará o modificará el acuerdo o calificación recurrida en un plazo no mayor de tres días y si no se resuelve en este plazo, se entenderá que se ha resuelto en forma negativa, a la petición.

- El recurso de reconsideración que se hacía valer ante el Ayuntamiento contra sus propias resoluciones y al que aludía e artículo 66, en los términos que a continuación se exponen:

Artículo 66.- Contra las demás resoluciones o acuerdos del Ayuntamiento cabrá el recurso de reconsideración, que se hará valer contra el propio Ayuntamiento en la forma prevista en el artículo 61 de esta Ley. El Ayuntamiento resolverá en el plazo fijado en el artículo 64.

Además resulta interesante mencionar que, según el sistema establecido por la Ley Orgánica Municipal, contra las resoluciones recaídas a cualquiera de las dos modalidades del recurso de reconsideración, los particulares podían promover otra instancia -también en sede administrativa- denominada revisión que era del conocimiento del cabildo y que tenía por fin resolver en última instancia, ante la propia administración municipal, el asunto. Así los artículos 64 y 65, estipulaban lo siguiente:

Artículo 64.- Contra la resolución que recaiga a la reconsideración promovida, cabrá el recurso de revisión ante el Ayuntamiento, el cual se hará valer por escrito dentro de los tres días siguientes a la notificación o al en que el interesado tenga conocimiento de la resolución. El Ayuntamiento resolverá en un plazo no mayor de

30 días.

Artículo 65.- Contra la resolución del Ayuntamiento que recaiga a la revisión no cabrá recurso ulterior.³⁸

4.2.7.- LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE 1984.

La Ley Orgánica Municipal de 1984 fue publicada en el Periódico Oficial número 61, de 31 de julio de 1984 y entró en vigor a los cinco días siguientes. En ella se encontraban regulados dos recursos administrativos, el de revocación y el de reconsideración, ambos contenidos en el Título Séptimo, Capítulo Segundo, intitulado "De los Recursos" artículos 90 a 96.³⁹

4.2.7.1.- EL RECURSO DE REVOCACIÓN.

Por lo que respecta al recurso de revocación éste podía interponerse contra los acuerdos dictados por los presidentes municipales que interpusieran o calificaran sanciones por faltas cometidas a los bandos, reglamentos y demás disposiciones administrativas de carácter general en los municipios, así lo disponía el artículo 90 de la Ley Orgánica Municipal. El trámite, muy sencillo ciertamente, se limitaba a lo siguiente:

- El recurso se presentaba por escrito, anexando el acto de autoridad impugnado, es decir, el acuerdo del presidente municipal. La Ley era omisa en cuanto al señalamiento de otros requisitos o formalidades que debieran observarse en el escrito inicial, como por ejemplo, que contuviera narración de hechos, que se precisaran conceptos de violación o motivos de inconformidad o que se ofrecieran medios probatorios, etc; sin embargo, resulta obvio concluir que se tenían que cumplir estos requisitos con el fin de poder instruir el asunto, pero la Ley no exigía expresamente la satisfacción de mayores formalidades.
- El escrito se interponía ante el Presidente Municipal dentro de los cinco días hábiles siguientes al en que el particular hubiere tenido conocimiento del acuerdo o calificación controvertidos.
- El Presidente Municipal, una vez admitido el medio de defensa, por encontrarse en tiempo y ser procedente, debía resolverlo atendiendo las siguientes razones expuestas por el recurrente en un plazo no mayor de tres días hábiles siguientes a su recepción, pudiendo confirmar, revocar o

³⁸ CERVANTES. op. cit. Supra (35) p.p. 42,43

³⁹ IDEM

modificar el acto combatido (artículo 92). En el mismo artículo 92 se preveía la hipótesis de que no fuera dictada la resolución dentro del término legal, caso en el que se configuraba la negativa ficta. Como se observa el procedimiento era sumarísimo y carente de formalidades.⁴⁰

4.2.7.2.- EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.

Por lo que correspondía al recurso de reconsideración éste era procedente -según lo establecido por el artículo 93 de la Ley Orgánica Municipal- contra las demás resoluciones o acuerdos de la autoridad municipal, tales como los actos administrativos y fiscales emitidos por los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública, así como los provenientes de los propios Ayuntamientos.

El trámite de la reconsideración, que en general era muy similar al del recurso de revocación, consistía en lo siguiente:

- Lo debía de interponer el afectado por escrito dirigido y presentado al Ayuntamiento, dentro de un plazo de cinco días hábiles siguientes al en que hubiere tenido conocimiento del acuerdo o resolución impugnados.
- El Ayuntamiento debía resolver en un plazo no mayor de 30 días naturales, y al igual que en la revocación, la falta de resolución configuraba la negativa ficta.

Como una Institución cautelar común a ambos recursos, la Ley Orgánica Municipal contemplaba la suspensión -a petición de parte- del acto combatido y el artículo 94 regulaba en forma muy similar a la que actualmente rige en la Ley de Justicia Administrativa de nuestro Estado.

Artículo 94.- La suspensión del Procedimiento Económico Coactivo, solo procederá en tanto se resuelve el recurso correspondiente, previa garantía otorgada a satisfacción de la Tesorería Municipal, mediante fianza, hipoteca, depósito en efectivo o pago bajo protesta.

La suspensión de la ejecución de los demás actos administrativos procederá en tanto se resuelve el recurso correspondiente, cuando lo solicite el interesado, siempre que con ello no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.⁴¹

⁴⁰ IBIDEM p.p. 43,44

⁴¹ IBIDEM p.p. 44,45

La siguiente tabla sintetiza los recursos administrativos que se regulaban en la Ley Orgánica Municipal de 1984:

Denominación del recurso	Procedencia	Interposición y resolución
Revocación	Acuerdos de presidentes municipales que calificaran o impusieran sanciones	Presidente Municipal
Reconsideración	Demás resoluciones o acuerdos de la autoridad municipal	Ayuntamiento

En la actualidad se cuenta con el recurso de inconformidad previsto en el artículo 226 del Código de Procedimiento y Justicia administrativa para el Estado y los municipios de Guanajuato, el cual tendrá por objeto la confirmación, modificación, revocación o nulidad del acto administrativo recurrido.

El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad administrativa que emitió, ejecutó o trate de ejecutar el acto impugnado, dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos su notificación o de que el recurrente tenga conocimiento del mismo. También podrá enviarse el recurso por correo certificado con acuse de recibo, caso en que se tendrá como fecha de presentación del escrito la del día en que se deposite en la oficina de correos.

En caso de que el acto o resolución que origine la inconformidad lo hubiese emitido un órgano que no se encuentre sujeto a relación de jerarquía, el recurso se tramitará y resolverá por él mismo.

Recibido el recurso por el superior jerárquico, le solicitará al inferior un informe sobre el asunto, así como la remisión del expediente respectivo en un plazo de cinco días.

En un plazo de tres días, contados a partir de la recepción del informe, el superior jerárquico deberá proveer sobre la admisión, prevención o desechamiento del recurso, lo cual deberá notificársele al recurrente personalmente. Si se admite el recurso a trámite, deberá señalar en la misma providencia la fecha para la celebración de la audiencia de Ley en el recurso. Esta audiencia será única y se verificará dentro de los diez días subsecuentes y tendrá por objeto desahogar las pruebas admitidas, así como recibir los alegatos.

La autoridad administrativa deberá emitir la resolución al término de la audiencia o dentro de los diez días siguientes a la celebración de ésta.

Contra la resolución que recaiga al recurso de inconformidad procede su impugnación ante la autoridad jurisdiccional.⁴²

4.3. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES.

De contenido de los artículos 40 y 115 de la Carta Magna del país se desprende el sustento constitucional de nuestros municipios, al precisarse que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una federación: teniendo esos Estados como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.

En otro artículo de nuestra Carta Magna, el 49 se hace alusión a lo que conocemos como el principio de la división tripartita de los poderes, al establecerse que el poder público se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

Por lo que de lo anteriormente expuesto se puede argumentar:

- Que el poder público de los Estados Unidos Mexicanos se ejerce en tres niveles de poder: el federal, el estatal, y el municipal.
- Que fraccionándose el poder público en tres, corresponde a nivel federal un poder legislativo encarnado a través de un Congreso de la unión cuya atribución primordial es el crear leyes que rijan al Estado; un poder ejecutivo cuyo titular es el Presidente de la República y que es auxiliado por un extenso aparato denominado Administración Pública Federal, que tiene como atribución principal la satisfacción de las necesidades fundamentales a través de la prestación de los servicios públicos de su competencia; y finalmente, un poder judicial materializado a través de lo que se conoce como el Poder Judicial de la Federación, integrado por la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito, sumando además el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y un Instituto Federal de Defensoría Pública.

⁴² CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO. Artículos 226-228, 238-240 y 248

- En las entidades federativas se cuenta con un poder legislativo, constituido por los Congresos y Legislaturas de cada uno de los Estados; un poder Ejecutivo depositado en los Gobernadores, auxiliados por la administración Pública Local; y un poder Judicial integrado, en el caso de Guanajuato, por el Supremo Tribunal de Justicia funcionado en Pleno o en Salas unitarias civiles y penales, el Consejo del Poder Judicial, los Juzgados de Partido y los Juzgados Menores.⁴³

Toda esta narrativa nos lleva a cuestionarnos si en los municipios también existirá un poder legislativo, otro ejecutivo y uno más judicial.

4.3.1. FUNCIONES MUNICIPALES.

Con anterioridad a la iniciación de la vigencia de la Ley Orgánica Municipal de 1997 solo se percibían dos funciones municipales, la consistente en la creación de los reglamentos a cargo del cabildo y de la administración y prestación de los servicios públicos.

Desde luego también existía una función materialmente jurisdiccional encomendada a las propias autoridades municipales a través del agotamiento de los recursos administrativos, esto es, una justicia retenida. Sin embargo, ahora se debe sumar la actividad jurisdiccional desplegada por los Juzgados Administrativos Municipales mediante el proceso administrativo o juicio que se diferencia de la justicia retenida.

4.3.1.1 FUNCIÓN REGLAMENTARIA.

En el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce la potestad de los ayuntamientos para expedir bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Los dos primeros rubros (bandos y reglamentos) constituyen la facultad reglamentaria municipal que materialmente es función legislativa, pues los reglamentos por definición son normas jurídicas, generales, abstractas e impersonales pormenorizadas de la ley.

⁴³ CERVANTES op. cit. Supra (41) p.p 96-98

4.3.1.2. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

La función administrativa municipal consiste en el gobierno de las ciudades y la prestación de los servicios públicos como el de agua potable, drenaje y alcantarillado; el alumbrado de las calles, plazas, parques y jardines; la limpia, recolección y traslado de los desechos; la administración de los mercados y las centrales de abastos; los estacionamientos y los panteones; el transporte urbano y suburbano en ruta fija; la policía y vialidad; así como en el aspecto tributario la recaudación de contribuciones; la contribución de mejoras; el derecho sancionador a través de la imposición de multas y arrestos administrativos a los infractores de la normatividad municipal y toda gama de actos administrativos destinados a ampliar o restringir la esfera jurídica de los gobernados.

Para desplegar las actividades antes citadas la Ley Orgánica Municipal ha creado a todo un aparato denominado administración pública municipal y se divide en administración centralizada y administración paramunicipal.

ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA:

- Secretaría de ayuntamiento
- Contraloría Municipal
- Obra Pública.
- Servicios Municipales.
- Desarrollo Social.
- Seguridad Pública.
- Oficialía Mayor
- Delegados y Subdelegados Municipales
- Las demás dependencias que el Ayuntamiento determine.

ADMINISTRACIÓN PARAMUNICIPAL:

- Los Organismos descentralizados.
- Las empresas de participación municipal.
- Los fideicomisos públicos municipales.
- Las comisiones, patronatos y comités municipales.

4.3.1.3. FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

La jurisdicción es la actividad pública consistente en decir el derecho por parte de un órgano dotado de competencia para ello al aplicar normas generales correspondientes a cierta rama del saber jurídico a casos concretos sometidos a su conocimiento, mediante la tramitación de un proceso y resolviendo el litigio subyacente entre las partes al dictar la sentencia.

Ahora bien, la función desarrollada por los Juzgados Administrativos Municipales corresponde a dicha naturaleza, pues precisamente tienen a su cargo componer litigios en las materias administrativas y fiscal suscitados entre los gobernados y las dependencias y entidades integrantes de la administración pública municipal emisoras de actos administrativos que se consideran ilegales.⁴⁴

4.4. JUSTIFICACIÓN DOCTRINAL DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

Con la incorporación de los Juzgados Administrativos Municipales en Guanajuato se da un paso hacia adelante en el estado de derecho, al establecerse a favor del pueblo un medio de defensa efectivo de sus derechos administrativos frente a los actos de las autoridades municipales que por simple impericia o ignorancia, negligencia o desvío de poder les causen un agravio.

Es de destacarse que el haber incorporado una instancia jurisdiccional desde el seno mismo de nuestros municipios, conlleva varias ventajas para gobernantes y gobernados.

Para la autoridad administrativa municipal los Juzgados Administrativos Municipales representan en cierto sentido una especie de recurso administrativo pero con más prestigio, porque el conflicto se resuelve en casa sin exponerse al escrutinio y crítica de un tribunal de otro ámbito de gobierno.

Además y para mayor seguridad y confianza de los gobernados, a partir de las reformas a la Ley Orgánica Municipal, publicadas en el Periódico Oficial del Estado el 24 de Octubre de 2008, y específicamente al artículo 206-A, (en vigor a partir del 6 de julio de 2009) se ha establecido que:... “Los actos y resoluciones administrativas dictadas por el Presidente Municipal y por las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal podrán ser impugnadas optativamente ante los Juzgados Administrativos Municipales o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando afecten los intereses de los particulares. Ejercida la acción contra cualquiera de ellos no se podrá impugnar ante el otro el mismo acto.”

Así pues, queda a elección de los particulares acudir ante los Juzgados Administrativos Municipales, cuando estiman que un acto o resolución emitida por el Presidente Municipal, o por las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal afectan sus intereses jurídicos, o acudir directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Es de suma importancia precisar que tanto el proceso ante los Juzgados Administrativos Municipales, como ante el Tribunal Contencioso Administrativo, se

⁴⁴ IBIDEM p.p. 106-112

rigen por las mismas disposiciones, esto es, por las previstas en los libros primero y tercero del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los municipios de Guanajuato, esto, de conformidad con lo estipulado por el artículo 249 del propio Código.

Finalmente se hace notar que también en las reformas a la Ley Orgánica Municipal (Periódico Oficial del Estado el 24 de Octubre de 2008) y específicamente al artículo 216, se ha precisado la naturaleza jurídica de los Juzgados Administrativos Municipales en los siguientes términos:

“Artículo 216.- Los Juzgados Administrativos Municipales son depositarios de la función jurisdiccional del Municipio, están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, así como de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones, siendo órganos de control de legalidad que tienen a su cargo dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los gobernados. Su relación jurídica se establecerá directamente con el Ayuntamiento. El Presidente Municipal solo podrá ejecutar sobre estos órganos jurisdiccionales municipales, los acuerdos e instrucciones que apruebe el Ayuntamiento.

CAPÍTULO V

LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

5.1 NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

El tribunal de lo Contencioso Administrativo es un órgano autónomo de control de legalidad, para la defensa de los derechos de los particulares frente a los actos de las autoridades administrativas estatales y municipales, dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones.

El Tribunal tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado y los particulares, así como conocer de los actos y resoluciones administrativas dictadas por los Ayuntamientos, por el Presidente Municipal y por las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal.

En segunda instancia conocerá de las resoluciones que pongan fin al proceso administrativo municipal. Así mismo de los acuerdos dictados por los Juzgados Administrativos Municipales, que concedan, nieguen o revoquen la suspensión del acto impugnado.

El Tribunal tendrá su residencia en la capital del Estado y podrá, por acuerdo del Pleno celebrar sesiones fuera de su residencia oficial.⁴⁵

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato es un órgano jurisdiccional autónomo, que tiene como objetivos el procurar e impartir justicia administrativa en todo el territorio estatal.

En 1984 fue reformada la Constitución Particular de Guanajuato, previendo en su artículo 82 la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para la defensa de los derechos de los ciudadanos frente a las autoridades administrativas, estatales y municipales.

El citado numeral sufrió su primera reforma el primero de agosto de 2008, siendo publicada en el Periódico Oficial del Estado del ocho de agosto de 2008, siendo de destacarse que en esta reforma ya se precisa su naturaleza jurídica, además de que se crea una sección tercera denominada del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que aunque se encuentra comprendida en el capítulo tercero de la Constitución Local, relativa al Poder Ejecutivo, sin duda alguna se pretende con dicha reforma, que no se identifique a dicho Órgano Jurisdiccional con una dependencia del Poder Ejecutivo

⁴⁵ LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

El 2 de enero de 1986 entró en vigor la primera Ley de Justicia Administrativa en la que se regulaba la organización, competencia y procedimiento a seguir ante el Tribunal, siendo el 11 de septiembre de 1987 cuando materialmente abrió sus puertas al público nuestro órgano de justicia.

A partir de 1999, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo fue dotado de nuevas y más amplias facultades para poder cumplir mejor con su cometido, a través de la expedición de la segunda Ley de Justicia Administrativa, y en la actualidad se rige por el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Tiene como misión Impartir y procurar justicia administrativa en el estado de Guanajuato contribuyendo al estado de derecho.

Su visión es ser un Tribunal que genere confianza en la sociedad del estado de Guanajuato, al impartir justicia administrativa pronta, completa e imparcial; y ser reconocido a nivel nacional e internacional.

Sus valores son:

JUSTICIA:

Actuar con apego a la legalidad y equidad, en los asuntos de su competencia.

IMPARCIALIDAD:

Actuar, juzgar y proceder con rectitud, sin un designio anticipado a favor o en contra de alguien.

PROBIDAD:

Es la rectitud de ánimo y la integridad en el actuar.

RESPONSABILIDAD:

Capacidad de asumir con seriedad y formalidad la realización y logro de sus actividades.

COMPROMISO:

Entrega completa del esfuerzo, de vocación y de energía personal en la búsqueda de los resultados de la Institución.

LEALTAD:

Actuar con apego a los intereses de la institución, poniendo siempre los objetivos de ella antes que cualquier otro.

5.2 ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato se encuentra estructurado por:

- Pleno
- Presidencia
- Salas
- Secretaría General de Acuerdos
- Secretarios de Estudio y Cuenta de las Salas
- Proyectistas
- Actuarios
- El Consejo Administrativo
- Unidad de defensoría de Oficio
- Instituto de la Justicia Administrativa
- Dirección Administrativa
- Personal jurisdiccional
- Unidad de Acceso a la Información Pública
- Unidad de control interno

5.2.1 PLENO.

El Pleno se integrará por los Magistrados en Funciones (en la actualidad son 4 Magistrados) y será necesaria la presencia de la mayoría para que sesione válidamente.

El Pleno celebrará sesiones ordinarias por lo menos una vez a la semana. En caso de haber asuntos que lo ameriten, sesionará en forma extraordinaria a juicio del Presidente del Tribunal o de la mayoría de los Magistrados del mismo. El Presidente convocará a los Magistrados a las sesiones ordinarias y extraordinarias.

Son atribuciones del Peno:

- Designar al Presidente del Tribunal
- Resolver los recursos contra las resoluciones que dicten las Salas
- Calificar las recusaciones y excusas por impedimento de los Magistrados, y en su caso, designar al Magistrado que deba conocer del asunto
- Resolver las excitativas de justicia que promuevan las partes designando en su caso al Magistrado que sustituya al que haya sido omiso en pronunciar sentencia o en formular los proyectos de resoluciones dentro de los términos previstos
- Llamar a los Magistrados supernumerarios que deban suplir las ausencias temporales de los Magistrados propietarios
- Evaluar el funcionamiento de las Salas y dictar las medidas necesarias para su mejoramiento
- Expedir y reformar el reglamento interior del Tribunal
- Hacer uso de los medios de apremio e imponer correcciones disciplinarias
- Aprobar los criterios jurídicos del Tribunal
- Emitir opinión jurídica de iniciativas y proyectos sobre ordenamientos administrativos, a petición del Ejecutivo o del Congreso del Estado
- Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Tribunal.⁴⁶

5.2.2. PRESIDENCIA.

El Presidente del Tribunal durara en su cargo dos años y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato. La elección se hará por el Pleno en la primera sesión del mes de enero del año que corresponda.

En sus faltas temporales, que no excedan de quince días, será suplido, sucesivamente, por los demás Magistrados en el orden de su designación. En las faltas que excedan de dicho término y hasta por seis meses improrrogables, el Pleno elegirá al Magistrado que deba sustituirlo; cuando la falta sea definitiva, se elegirá nuevo Presidente para concluir el periodo.

⁴⁶ IBIDEM. Artículo 16

Son atribuciones del Presidente del Tribunal:

- Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades
- Convocar y presidir el Pleno, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones
- Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en las que consten las deliberaciones del Pleno y los acuerdos que dicte
- Convocar y presidir el Consejo Administrativo
- Despachar la correspondencia del Tribunal
- Dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina del Tribunal
- Formular, en coordinación con la Dirección Administrativa, el anteproyecto de presupuesto de egresos del Tribunal y someterlo al Consejo Administrativo para su consideración
- Dictar las medidas relacionadas con el ejercicio del presupuesto de egresos del Tribunal
- Publicar la revista del Tribunal
- Dar cuenta al Pleno con los asuntos de su competencia
- Rendir al Pleno del Tribunal en la última sesión de cada año, la que será solemne, un informe, dando cuenta del funcionamiento del Tribunal y de los principales criterios adoptados por éste en sus decisiones, mismo que deberá turnarse a los Poderes del Estado
- Aprobar las propuestas que la Unidad de Control Interno someta a su consideración, para el mejor desempeño de las funciones del Tribunal
- Presentar la cuenta pública del Tribunal al Congreso del Estado.⁴⁷

Para el desempeño de las funciones que le corresponden, el Presidente del Tribunal será auxiliado por:

I. La Secretaría General de Acuerdos;

II. La Unidad de Defensoría de Oficio;

III. La Dirección Administrativa;

IV. El Instituto de la Justicia Administrativa;

V. La Unidad de Acceso a la Información Pública; y

VI. La Unidad de Control Interno.

⁴⁷ IBIDEM. Artículos 17, 18

5.2.3. SALAS.

Las Salas del Tribunal son competentes para conocer, en primera instancia, de los procesos administrativos que se promuevan en contra de:

I. Los actos y resoluciones jurídico-administrativos que las autoridades estatales dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

II. Las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales estatales en que, se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida ésta o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquiera otra que cause un agravio en materia fiscal;

III. Las resoluciones definitivas en materia de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios;

IV. Las resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos administrativos celebrados con la Administración Pública Estatal, en los términos de las leyes respectivas;

V. Los actos administrativos y fiscales estatales que impliquen una negativa ficta, configurándose ésta cuando las instancias o peticiones que se formulen ante las autoridades no sean resueltas en los plazos que la Ley o el reglamento fijen, o a falta de dicho plazo, en el de treinta días hábiles;

VI. Las resoluciones administrativas y fiscales estatales favorables a los particulares;

VII. Las sanciones administrativas dictadas por las autoridades estatales en contra de los miembros de las instituciones de seguridad pública, vialidad y de los agentes del Ministerio Público;

VIII. Los actos y resoluciones jurídico-administrativos que los Ayuntamientos dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

IX. La declaratoria que emita la Comisión de Participación Ciudadana del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, sobre la improcedencia de la solicitud de un proceso de plebiscito, referéndum o referéndum constitucional, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato

De igual forma conocerán de los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los términos que establece la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato.

En segunda instancia, conocerán de las resoluciones que pongan fin al proceso administrativo municipal. Asimismo, los acuerdos dictados por los Juzgados Administrativos Municipales, que concedan, nieguen o revoquen la suspensión del acto impugnado.

Son atribuciones de las Salas del Tribunal:

I. Despachar su correspondencia;

II. Rendir ante la Presidencia del Tribunal, un informe mensual de labores, así como de las resoluciones emitidas;

III. Imponer las correcciones disciplinarias, así como hacer uso de los medios de apremio que procedan;

IV. Calificar las recusaciones y excusas por impedimentos de los Secretarios de Estudio y Cuenta, Proyectistas, Actuarios y Peritos y, en su caso, designar al que lo sustituya.

V.- Ejecutar las resoluciones de amparo, en los términos de la Ley Federal correspondiente

5.2.4. SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.

Corresponde al Secretario General de Acuerdos del Tribunal:

I. Proyectar los autos de instrucción en los recursos;

II. Autorizar con su firma las actuaciones jurisdiccionales del Presidente;

III. Acordar con el Presidente lo relativo a las sesiones del Pleno;

IV. Dar cuenta de los asuntos en las sesiones del Pleno, tomar la votación de los Magistrados, levantar el acta respectiva y comunicar las decisiones que se acuerden;

V. Tramitar la correspondencia del Tribunal que no corresponda al Presidente o a las Salas;

VI. Autorizar con su firma las actuaciones del Pleno en unión del Presidente;

VII. Expedir certificaciones de las constancias que obren en los expedientes a su cargo;

VIII. Llevar el turno de los Magistrados que deban formular ponencias para resolución del Pleno y el registro de las sustituciones;

IX. Recibir y procesar la información rendida por las Salas, elaborando gráficas estadísticas de las actividades jurisdiccionales del Tribunal;

X. Tener bajo su responsabilidad y control el archivo general del Tribunal;

XI. Revisar la recopilación de decretos, reglamentos y acuerdos administrativos publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

5.2.5. SECRETARÍA DE ESTUDIO Y CUENTA DE LAS SALAS.

Corresponde a los Secretarios de Estudio y Cuenta de las Salas:

I. Autorizar con su firma las actuaciones de la Sala a la que estén adscritos;

II. Proyectar los autos y acuerdos del proceso administrativo;

III. Dar cuenta en las audiencias con los asuntos correspondientes;

IV. Redactar las actas de las audiencias;

V. Dar cuenta al Magistrado de las promociones que presenten las partes;

VI. Expedir certificaciones de las constancias que obren en los expedientes bajo su cargo;

VII. Suplir las faltas temporales del Secretario General de Acuerdos, en el orden que establezca el Presidente;

VIII. Practicar las diligencias que les competan;

IX. Turnar los asuntos para notificación al Actuario correspondiente;

X. Asentar las ratificaciones de las representaciones que otorguen los particulares;
y

XI. Las demás atribuciones que les confiera esta Ley y el reglamento interior del Tribunal.⁴⁸

⁴⁸ IIBIDEM. Artículo 24

5.2.6 UNIDAD DE DEFENSORIA DE OFICIO.

Para la procuración de la justicia administrativa en el Estado, el Tribunal contará con una Unidad de Defensoría de Oficio, como órgano técnico especializado, dotado de autonomía para el cumplimiento de sus funciones.

Los defensores de oficio serán nombrados por el Consejo Administrativo y sólo podrán ser removidos de su cargo por haber incurrido en responsabilidad administrativa o penal.

Corresponde a los Defensores de Oficio:

- I. Desahogar las consultas en materia administrativa, que le sean formuladas por los particulares;
- II. Representar a los particulares en los procesos que se tramiten ante el Tribunal o ante los Juzgados Administrativos Municipales en los municipios donde no exista Defensoría de Oficio Municipal;
- III. Asesorar a los particulares en la formulación de las demandas y demás promociones que incidan en la competencia del Tribunal o de los Juzgados Administrativos Municipales;
- IV. Vigilar la tramitación de los procesos en que intervengan.

Los defensores de oficio del Tribunal, deberán ser ciudadanos mexicanos, con título de licenciado en derecho, abogado o su equivalente académico, gozar de buena conducta y con un mínimo de dos años de práctica en materia administrativa. Asimismo deberán acreditar el haber aprobado un diplomado o una especialización en materia de derecho contencioso administrativo que ofrezca el Instituto de la Justicia Administrativa.

Los defensores de oficio estarán impedidos para desempeñar otro cargo de la Federación, Estado o Municipios, excepto los de carácter docente u honorífico.

Las faltas temporales de los defensores de oficio, serán suplidas por quien acuerde el Consejo Administrativo.

5.2.7 INSTITUTO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

El Tribunal contará con el Instituto de la Justicia Administrativa, para realizar las funciones de formación, capacitación, especialización, actualización y desarrollo del personal jurisdiccional a través de actividades de docencia, investigación, divulgación y promoción; además de la operación del servicio administrativo de carrera.

El Instituto de la Justicia Administrativa contará con un Director nombrado por el Consejo Administrativo a propuesta del Presidente y para el cumplimiento de sus funciones y objetivos, dispondrá del personal administrativo que determine el presupuesto de egresos del Tribunal y con las coordinaciones que establezca el reglamento interior.

Para ser Director del Instituto de la Justicia Administrativa, se requiere:

- I.- Ser mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II.- Tener título de licenciado en derecho, abogado o su equivalente; y
- III.- Contar con tres años de experiencia académica, preferentemente en el área de derecho administrativo o fiscal.⁴⁹

5.2.8 DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA.

Son requisitos para ser Director Administrativo:

- I.- Ser mexicano, en pleno goce de sus derechos;
- II.- Contar con título de contador público, administración pública o carrera afín, y;
- III.- Tener experiencia mínima de dos años en la administración de personal, en el ejercicio y control del gasto.

⁴⁹ IBIDEM. Artículos 34-36

Corresponde a la Dirección Administrativa:

- I. Fungir como secretario técnico del Consejo Administrativo;
- II. Atender las necesidades administrativas del Tribunal;
- III. Elaborar los proyectos de planes y programas de trabajo del Tribunal;
- IV. Elaborar el anteproyecto del presupuesto anual del Tribunal, en coordinación con el Presidente del Tribunal;
- V. Ejecutar los acuerdos relacionados con el presupuesto de egresos del Tribunal;
- VI. Autorizar la documentación necesaria para el ejercicio del presupuesto y presentar al Presidente la que corresponde a erogaciones que deban ser autorizadas por él;
- VII. Solicitar y controlar las ministraciones de recursos para el ejercicio del presupuesto;
- VIII. Llevar a cabo los pagos correspondientes del Tribunal;
- IX. Llevar la contabilidad del Tribunal y elaborar los estados financieros;
- X. Elaborar la cuenta pública del Tribunal;
- XI. Tramitar los nombramientos, renunciaciones y licencias del personal;
- XII. Elaborar la nómina del personal del Tribunal y efectuar los pagos correspondientes con oportunidad;
- XIII. Integrar y mantener actualizados los expedientes del personal;
- XIV. Integrar y operar el plan anual de capacitación del personal administrativo del Tribunal y, en coordinación con el Instituto de la Justicia Administrativa, integrar el plan de capacitación del personal jurisdiccional;
- XV. Realizar la adquisición de bienes y materiales, así como la contratación de servicios requeridos para el funcionamiento del Tribunal, en los términos de las leyes aplicables;
- XVI. Administrar los bienes muebles e inmuebles propiedad del Tribunal, así como su mantenimiento y reparación;

XVII. Elaborar y proponer al Consejo Administrativo los convenios con terceros institucionales e instituciones bancarias y proveedores que se deriven de las atribuciones del Tribunal; y

XVIII. Las demás atribuciones que les confieran el reglamento interior del Tribunal y las que le encomiende el Consejo Administrativo.⁵⁰

5.2.9 PERSONAL JURISDICCIONAL Y ADMINISTRATIVO.

El personal jurisdiccional del Tribunal, deberá contar con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Contar con título de licenciado en derecho, abogado o su equivalente académico, con por lo menos dos años de práctica profesional en materia administrativa o fiscal;
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad por más de un año; pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y
- IV. Contar con la especialidad en justicia administrativa impartida por el Instituto de la Justicia Administrativa, debiendo acreditarlo con la constancia respectiva.

Los actuarios del Tribunal, deberán satisfacer los requisitos señalados, con excepción de la práctica profesional.

Corresponde al Secretario General de Acuerdos del Tribunal:

- I. Proyectar los autos de instrucción en los recursos;
- II. Autorizar con su firma las actuaciones jurisdiccionales del Presidente;
- III. Acordar con el Presidente lo relativo a las sesiones del Pleno;
- IV. Dar cuenta de los asuntos en las sesiones del Pleno, tomar la votación de los Magistrados, levantar el acta respectiva y comunicar las decisiones que se acuerden;

⁵⁰ IBIDEM. Artículos 32,33

V. Tramitar la correspondencia del Tribunal que no corresponda al Presidente o a las Salas;

VI. Autorizar con su firma las actuaciones del Pleno en unión del Presidente;

VII. Expedir certificaciones de las constancias que obren en los expedientes a su cargo;

VIII. Llevar el turno de los Magistrados que deban formular ponencias para resolución del Pleno y el registro de las sustituciones;

IX. Recibir y procesar la información rendida por las Salas, elaborando gráficas estadísticas de las actividades jurisdiccionales del Tribunal;

X. Tener bajo su responsabilidad y control el archivo general del Tribunal;

XI. Revisar la recopilación de decretos, reglamentos y acuerdos administrativos publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado; y

XII. Las demás atribuciones que les confieran esta Ley y el reglamento interior del Tribunal.

Corresponde a los Secretarios de Estudio y Cuenta de las Salas:

I. Autorizar con su firma las actuaciones de la Sala a la que estén adscritos;

II. Proyectar los autos y acuerdos del proceso administrativo;

III. Dar cuenta en las audiencias con los asuntos correspondientes;

IV. Redactar las actas de las audiencias;

V. Dar cuenta al Magistrado de las promociones que presenten las partes;

VI. Expedir certificaciones de las constancias que obren en los expedientes bajo su cargo;

VII. Suplir las faltas temporales del Secretario General de Acuerdos, en el orden que establezca el Presidente;

VIII. Practicar las diligencias que les competan;

IX. Turnar los asuntos para notificación al Actuario correspondiente;

X. Asentar las ratificaciones de las representaciones que otorguen los particulares; y

XI. Las demás atribuciones que les confiera esta Ley y el reglamento interior del Tribunal.

Corresponde a los Projectistas:

I. Formular los proyectos de las resoluciones definitivas e interlocutorias;

II. Elaborar los proyectos para el cumplimiento de ejecutorias de amparo concedidos contra las sentencias definitivas y de las emitidas por el Pleno en el recurso de reclamación;

III. Preparar proyectos de aclaración de sentencia;

IV. Elaborar proyectos en los recursos de queja;

V. Auxiliar en la formulación de los criterios del Tribunal; y

VI. Las demás que les señalen el reglamento interior del Tribunal y les encomiende su superior jerárquico.

Corresponde a los Actuarios:

I. Notificar en tiempo y forma, las resoluciones recaídas en los expedientes que para tal efecto les sean turnados;

II. Practicar las diligencias que les encomienden los Magistrados de la Sala de su adscripción por conducto del Secretario de Estudio y Cuenta;

III. Levantar las actas correspondientes a las diligencias que practiquen; y

IV. Las demás atribuciones que les confiera esta Ley, el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato y el reglamento interior del Tribunal.⁵¹

⁵¹ IBIDEM. Artículos 22-25

5.3 ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

Las atribuciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo son:

- I. La impartición de justicia administrativa, a cargo del Pleno y las Salas;
- II. La de administración, que se ejercerá por el Consejo Administrativo; y
- III. La de procuración de justicia administrativa, la cual será realizada por la Unidad de Defensoría de Oficio.

5.4 PARTES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

- El actor
- El demandado.

Tienen el carácter de demandado:

- a) Las autoridades que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto o la resolución impugnada; y,
 - b) Los particulares a quienes favorezca el acto o la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor.⁵²

5.5 IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

El proceso administrativo es improcedente contra actos o resoluciones:

- I. Que no afecten los intereses jurídicos del actor;
- II. Que se hayan consumado de un modo irreparable;
- III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por autoridad jurisdiccional, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto o resolución impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas;
- IV. Respecto de los cuales hubiere consentimiento expreso o tácito, entendiéndose que se da este último únicamente cuando no se promovió el proceso

⁵² CODIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Artículos 250, 251

administrativo ante el Tribunal o los Juzgados, en los plazos que señala este Código;

V. Que sean materia de un recurso o proceso que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o jurisdiccional;

VI. Que sean inexistentes, derivada claramente esta circunstancia de las constancias de autos; y

VII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

Las causales a que alude este precepto, serán examinadas de oficio.

En el proceso administrativo procede el sobreseimiento cuando:

I. El actor se desista de la demanda;

II. Durante el proceso apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. El demandante fallezca durante el proceso, si su derecho es intransmisible o si su muerte lo deja sin materia; y

IV. La autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor.

Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento, no será necesario que se hubiere celebrado la audiencia.⁵³

5.6 EL PROCESO ADMINISTRATIVO.

El proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato o los Juzgados Administrativos Municipales es prácticamente sumario.

5.6.1.- LA DEMANDA.

La demanda deberá formularse por escrito y presentarse ante el Tribunal o Juzgado respectivo dentro de los treinta días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto o resolución impugnado o a aquél en que se haya ostentado sabedor de su contenido o de su ejecución, con las excepciones siguientes:

⁵³ IBIDEM. Artículos 261-262

I. Cuando el interesado fallezca durante el término para la interposición de la demanda, el mismo se ampliará hasta por seis meses;

II. Cuando se demande la nulidad de un acto favorable al particular, las autoridades podrán presentar la demanda dentro del año siguiente a la fecha en que sea emitido el acto o resolución, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de un año del último efecto, pero los efectos de la sentencia en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular sólo se retrotraerán al año anterior a la presentación de la demanda; y

III. En caso de negativa ficta, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, mientras no se notifique la resolución expresa.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, si el actor tiene su domicilio fuera de la ciudad donde resida el Tribunal o Juzgado, en cuyo caso, se tendrá por presentada en la fecha que fue depositada en la oficina de correos.

Las partes señalarán en su primer escrito, domicilio para recibir notificaciones en el lugar de residencia del Tribunal o del Juzgado respectivo, en caso de no hacerlo, las notificaciones, aún las de carácter personal, se harán por estrados.

El escrito de demanda expresará:

I. El nombre del actor o de quien promueva en su nombre; así como el domicilio para recibir notificaciones en el lugar de residencia del Tribunal o del Juzgado respectivo y, en su caso, los autorizados para oír y recibir notificaciones;

II. El acto o resolución que se impugna y, en su caso, la fecha de su notificación o en la que se haya ostentado sabedor del mismo;

III. Las autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado;

IV. El nombre y domicilio del tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor;

V. La pretensión intentada en los términos del artículo 255 de este Código;

VI. Los hechos que den motivo a la demanda;

VII. Los conceptos de impugnación del acto o resolución que se combate; y

VIII. Las pruebas que se ofrezcan.

A la demanda se anexará:

- I. Una copia de la misma y de los documentos adjuntos para cada una de las partes y una más para el duplicado;
- II. Los documentos en que conste el acto o resolución impugnado, cuando los tenga a su disposición; o en su caso, copia de la solicitud no contestada por la autoridad;
- III. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione en nombre propio;
- IV. La constancia de notificación del acto o resolución impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la misma o cuando hubiera sido por correo;
- V. Las pruebas documentales ofrecidas; y
- VI. El cuestionario para los peritos, cuando se ofrezca la prueba pericial, así como el pliego de posiciones cuando se ofrezca la confesional.

Cuando la demanda no reúna los requisitos que establece el artículo 265 de este Código, o bien no se adjunten los documentos a que se refiere el artículo anterior, el juzgador requerirá al actor para que en el término de cinco días, la aclare, corrija o complete, con el apercibimiento que, de no hacerlo, se tendrá por no presentada. Respecto de las pruebas documental, pericial y confesional se tendrán por no ofrecidas.⁵⁴

5.6.2 LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. La contestación de la demanda se podrá enviar mediante correo certificado con acuse de recibo, cuando el demandado tenga su domicilio fuera de la ciudad donde reside el Tribunal o Juzgado, en cuyo caso se tendrá por presentada en la fecha que fue depositada en la oficina de correos.

Cuando los demandados fueren varios, el término para contestar les correrá individualmente.

Si no se produce la contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al

⁵⁴ IBIDEM. Artículos 263-267

demandado, salvo que por los medios de prueba rendidos o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el proceso no fuese señalada por el actor, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste.

El demandado en su contestación y, en su caso, en la contestación a la ampliación de la demanda, expresará:

- I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar;
- II. Las causas de improcedencia y sobreseimiento que a su juicio se actualicen dentro del proceso administrativo;
- III. La referencia concreta de cada uno de los hechos que el actor le impute de manera expresa afirmándolos, negándolos, oponiendo excepciones, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso;
- IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación; y
- V. Las pruebas que ofrezca.

El demandado deberá acompañar a su contestación:

- I. Copias de la misma y de los documentos anexos para las demás partes y una más para el duplicado;
- II. Los documentos con los que acredite su personalidad;
- III. Las pruebas documentales que ofrezca, en su caso;
- IV. La ampliación del cuestionario para el desahogo de la prueba pericial ofrecida por el demandante o, en su caso, el cuestionario respectivo, cuando ofrezca la prueba pericial; y
- V. El pliego de posiciones cuando se ofrezca la confesional.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquéllos que ya se hubieren acompañado al escrito de contestación de la demanda.

En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los motivos ni los fundamentos de derecho del acto o resolución impugnado.

En caso de negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma, y de no hacerlo, el juzgador tendrá por confesados los hechos que la actora le impute de manera precisa a la demandada, salvo prueba en contrario.

En la contestación de la demanda o antes de que se dicte sentencia, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del actor o revocar el acto o resolución impugnado, así como sus efectos, debiendo acreditarlo ante el Tribunal o Juzgados.

El tercero, dentro de los diez días siguientes a aquél en el que se le corra traslado de la demanda, podrá comparecer en el proceso administrativo mediante escrito que contendrá los requisitos de la contestación de la demanda. Debiendo adjuntar a su escrito el documento con el que acredite su personalidad, cuando no gestione en nombre propio o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada.⁵⁵

5.6.3 AUDIENCIA Y DESAHOGO DE PRUEBAS.

Contestada la demanda, su ampliación, en su caso, o transcurrido el plazo para contestarla, oficiosamente el Tribunal o el Juzgado respectivo señalará, si existen pruebas pendientes de desahogo, día y hora para la celebración de una audiencia, dentro de los veinte días siguientes, en la que se desahogarán las pruebas, salvo la inspeccional y la pericial que deberán desahogarse antes de la audiencia. En caso de no existir pruebas pendientes de desahogo, se citará a una audiencia de alegatos dentro de los tres días siguientes.

Abierta la audiencia, asistiendo o no las partes, se procederá a desahogar las pruebas testimonial y confesional, en su caso, y a recibir los alegatos por escrito, debiéndose dictar la sentencia que corresponda en la misma o dentro del plazo de diez días.⁵⁶

5.6.4 LOS INCIDENTES.

La promoción de cualquier incidente notoriamente improcedente se desechará de plano.

Los incidentes que no tengan señalada una tramitación especial, se sujetarán al siguiente procedimiento:

⁵⁵ IBIDEM. Artículos 279-283

⁵⁶ IBIDEM. Artículos 286,287

Promovido el incidente, el juzgador ordenará correr traslado a las otras partes para que expresen, dentro de los tres días siguientes, lo que a su interés convenga. Si las partes promovieren pruebas o el juzgador las considera necesarias, se abrirá un periodo probatorio de diez días, concluido el mismo, se citará a la audiencia incidental, la que se verificará concurran o no las partes. En caso de que no se hayan ofrecido pruebas, ni el juzgador las estimare necesarias, se citará a la audiencia mencionada.

Las pruebas deberán ofrecerse en el mismo escrito en el que se interponga o conteste el incidente.

En cualquiera de los casos anteriores, dentro de los tres días siguientes, el juzgador dictará su resolución interlocutoria.

Serán incidentes de previo y especial pronunciamiento que suspenden la tramitación del proceso administrativo hasta su resolución:

I. La acumulación de autos; y

II. La nulidad de notificaciones.

Procede la acumulación de dos o más procesos administrativos pendientes de resolución, cuando:

I. Las partes, siendo las mismas o diversas, combatan el mismo acto o resolución e invoquen idénticos conceptos de impugnación; o

II. Las partes, siendo las mismas o diversas, combatan actos o resoluciones que aunque diversos, sean unos antecedentes o consecuencia de otros y se aleguen idénticos conceptos de impugnación.

Decretada la acumulación, la Sala o Juzgado que conozca del proceso administrativo más reciente enviará los autos al que conozca del más antiguo, en un plazo que no excederá de tres días.

El incidente de nulidad de notificaciones se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a aquél en que se haya tenido conocimiento de la notificación.

Si se declara la nulidad, se ordenará reponer el procedimiento desde la fecha de la notificación anulada. Asimismo, se podrá sancionar al actuario, en los términos que señale la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

Se interrumpe el proceso administrativo por las siguientes causas:

- I. Fallecimiento de la parte actora o del representante legal de alguna de las partes;
- II. Disolución o quiebra de la persona jurídico colectiva; o
- III. Desaparición del órgano de la administración pública.

La interrupción del proceso administrativo será de hasta seis meses, mientras se apersone el representante legal de la parte actora o el representante del órgano de la administración pública que asuma las facultades o atribuciones correspondientes al órgano desaparecido. Si transcurrido el término máximo de la interrupción no comparece el representante legal de las partes, se reanudará el proceso administrativo.⁵⁷

5.6.5 LA SENTENCIA

La sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, acciones, excepciones y defensas que hayan sido materia del proceso administrativo.

Las sentencias deberán contener:

- I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;
- II. La valoración de las pruebas que se hayan rendido;
- III. Los fundamentos legales en que se apoyan; y
- IV. Los puntos resolutivos.

Los efectos de la sentencia serán:

- I. Reconocer, total o parcialmente, la legalidad y validez del acto o resolución impugnado;
- II. Decretar, total o parcialmente, la nulidad del acto o resolución combatido y las consecuencias que de éstos se deriven;
- III. Decretar la nulidad del acto o resolución impugnado, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplir;

⁵⁷ IBIDEM. Artículos 288-297

- IV. Modificar el acto o resolución impugnado;
- V. Reconocer la existencia de un derecho; y
- VI. En su caso, imponer la condena que corresponda.

El juzgador deberá suplir la queja deficiente planteada en la demanda, cuando:

- I. El acto o resolución impugnado se hayan dictado fuera de procedimiento, o habiéndolos dictado dentro de un procedimiento legal, afecten la libertad personal del actor;
- II. El actor manifieste suma ignorancia; o
- III. El asunto planteado no rebase la cantidad de multiplicar por ciento cincuenta el salario mínimo general diario vigente en el Estado.

Se declarará que un acto o resolución es nulo, cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- I. Incompetencia del servidor público que lo haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva;
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, inclusive por la ausencia de fundamentación o motivación en su caso;
- III. Vicios en el procedimiento que afecten la defensa del particular;
- IV. Si los hechos que lo motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas, dejando de aplicar las debidas; o
- V. Cuando dictado en ejercicio de facultades discrecionales, no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiere dichas facultades.

El juzgador podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar el acto impugnado y la ausencia total de fundamentación o motivación en el mismo.

Serán declarados nulos los actos derivados de los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, que contravengan las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, y de las leyes que de una y otra emanen. Esta declaración sólo se referirá al acto en concreto, sin hacer una declaración general respecto de la disposición reclamada.

Sólo una vez puede pedirse la aclaración de sentencia y se promoverá ante quien hubiese dictado la resolución, dentro de los tres días siguientes de notificada ésta, señalando con toda precisión la contradicción, ambigüedad o confusión, cuya aclaración se solicite.

El juzgador resolverá dentro de los tres días siguientes, sin que pueda variar la sustancia de la resolución.

La resolución sobre la aclaración de una sentencia, se considerará parte integrante de ésta, no admitirá ningún recurso e interrumpirá el término para impugnarla.⁵⁸

5.7 EL JUICIO DE LESIVIDAD.

La autoridad emisora de actos o resoluciones administrativas favorables a particulares, cuando no pueda anularlo o revocarlo por sí misma por lo previsto en las leyes o reglamentos, podrá deducir su acción de lesividad ante el Tribunal o Juzgado, cuando:

- I. Se afecten disposiciones de orden público o el interés social;
- II. No exista fundamento legal para que la autoridad emita la resolución favorable;
- III. El interesado se haya conducido con dolo, mala fe o violencia para conseguir la resolución favorable; o
- IV. Se haya concedido un beneficio indebido al contribuyente.

El procedimiento de lesividad sólo podrá iniciarse a petición de la autoridad que emitió la resolución favorable al particular, dentro del año siguiente a la fecha en que se haya emitido el acto o resolución, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de un año del último efecto, pero los efectos de la sentencia en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán al año anterior a la presentación de la demanda.

Los errores de carácter material o aritméticos en los actos o resoluciones, podrán rectificarse de manera oficiosa o a petición de parte.

El error material existe cuando se escriben unas palabras por otras, se omita un dato circunstancial o se equivoquen los nombres propios ortográficamente; y, el error aritmético se da cuando se equivoquen las cantidades o no coincidan las

⁵⁸ IBIDEM. Artículos 298-304

cantidades en número con las escritas en letra o viceversa. En ambos casos, no debe cambiar el sentido de la resolución administrativa.⁵⁹

5.8 RECURSO DE RECLAMACIÓN.

El recurso de reclamación procederá:

I. Contra los acuerdos o resoluciones emitidas por las salas del Tribunal que:

- a) Desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación o la ampliación de ambas;
- b) Desechen o tengan por no ofrecida alguna prueba;
- c) Concedan, nieguen o revoquen la suspensión;
- d) Concedan o nieguen el sobreseimiento decretado en auto o en sentencia; y
- e) Admitan o nieguen la intervención del tercero; y

II. Contra sentencias emitidas por las salas del Tribunal.

El recurso de reclamación podrá ser promovido por cualquiera de las partes, con excepción del supuesto previsto en la fracción II del artículo anterior, que será exclusivo para las autoridades.

Se interpondrá, mediante escrito con la expresión de agravios ante la Sala que haya dictado el acuerdo, resolución o sentencia que se combate, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva. Si el escrito mencionado no contiene expresión de agravios, se declarará desierto el recurso.

Interpuesto el recurso, el Magistrado sin más trámite, ordenará que se asiente certificación de la fecha en que se notificó el acuerdo, resolución o sentencia recurrida, así como la fecha de recepción del recurso y mandará el expediente al Presidente del Tribunal, quien acordará sobre su admisión.

En caso de admitir el recurso, el Presidente del Tribunal designará al Magistrado ponente, quien no podrá ser el que hubiera emitido la resolución impugnada y lo substanciará corriendo traslado con copia del recurso, cuando así procediere a las otras partes para que dentro de cinco días, expresen lo que a su interés convenga.

⁵⁹ IBIDEM. Artículos 305-307

Transcurridos los cinco días, el Presidente remitirá los autos al Magistrado ponente para que dentro de diez días formule el proyecto de resolución que someterá al Pleno y éste resolverá dentro de los diez días siguientes, dictando la resolución que proceda.⁶⁰

5.9 RECURSO DE REVISIÓN.

Las resoluciones de los Juzgados que pongan fin al proceso administrativo, podrán ser impugnadas por las partes mediante el recurso de revisión, ante las salas del Tribunal, ya sea por violaciones en la propia resolución o dentro del proceso que trasciendan al sentido de la misma. Asimismo, procederá contra los acuerdos de los Juzgados que concedan, nieguen o revoquen la suspensión.

El recurso se interpondrá ante el Juzgado, con la expresión de agravios dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada; señalando domicilio para oír y recibir notificaciones. El Juzgado, sin más trámite, ordenará que se asiente certificación de la fecha en que se notificó la resolución recurrida, así como de la fecha de presentación del recurso y remitirá el expediente a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal para que la turne a la sala que corresponda, la que acordará sobre su admisión.

Si el recurso no contiene la expresión de agravios, se declarará desierto. Una vez admitido, la Sala del Tribunal lo substanciará corriendo traslado con copia del mismo a las otras partes para que, dentro de cinco días, expresen lo que a su interés convenga.

Transcurrido ese plazo, el Magistrado dentro de los diez días siguientes, dictará la resolución que proceda, la que no admitirá recurso alguno.⁶¹

5.10 EXCITATIVAS DE JUSTICIA.

Las partes podrán formular excitativas de justicia ante el Pleno del Tribunal, si las salas no pronuncian la resolución que corresponda dentro del plazo que al efecto señala este Libro, o el Magistrado ponente no formula el proyecto respectivo.

Recibida la excitativa de justicia por el Presidente del Tribunal, solicitará informe a la Sala o al Magistrado que corresponda, quienes deberán rendirlo dentro de tres días.

⁶⁰ IBIDEM. Artículos 308-310

⁶¹ IBIDEM. Artículos 312-314

El Presidente dará cuenta al Pleno y si éste encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de cinco días para que la Sala o el Magistrado designado pronuncie resolución o formule el proyecto, respectivamente. Si no cumpliera con dicha obligación, el Presidente designará al Magistrado que habrá de sustituirlo.

Cuando un Magistrado en dos ocasiones hubiere sido sustituido conforme a este precepto, el Pleno aplicará la sanción administrativa que corresponda.

Tratándose de los Juzgados, las partes podrán formular excitativas de justicia ante el Ayuntamiento, si no pronuncian la resolución que corresponda dentro del plazo que al efecto señala este Libro.

Recibida la excitativa de justicia por el Secretario del Ayuntamiento, solicitará informe al juez, quien deberá rendirlo en un plazo de tres días.

El Secretario dará cuenta al Ayuntamiento y si éste encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo de cinco días para que el juez pronuncie resolución. Si no cumpliera con dicha obligación, el Ayuntamiento designará a quien deba sustituirlo.

Cuando un juez en dos ocasiones hubiere sido sustituido conforme a este precepto, el Ayuntamiento aplicará la sanción administrativa que corresponda.⁶²

5.11 CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA.

La cosa juzgada es la verdad legal y contra ella no es admisible recurso, ni prueba alguna, salvo los casos expresamente determinados por la Ley. Hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria.

La declaración de que una sentencia ha causado ejecutoria se hará de oficio y no admite recurso alguno.

Causan ejecutoria las sentencias dictadas por el Pleno, las salas del Tribunal y los Juzgados, en los siguientes casos:

- I. Cuando no admiten ningún medio de impugnación;
- II. Cuando admitiendo algún recurso, no fueren recurridas; y
- III. Cuando interpuesto algún recurso, éste se declare improcedente o el promovente se haya desistido del mismo.

⁶² IBIDEM. Artículos 315-318

Las resoluciones del Pleno causan ejecutoria por ministerio de Ley.

Cuando una sentencia ejecutoria sea favorable a un particular, el juzgador la notificará por oficio y sin demora alguna a las partes para su debido cumplimiento, previniéndolas para que informen sobre el cumplimiento que den a la sentencia respectiva y, en su caso, requerirá a la autoridad para que la cumpla.

Si dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya causado ejecutoria la sentencia, ésta no se cumpliera, el juzgador de oficio o a petición de parte, hará uso de los medios de apremio previstos por este Código.

Si una vez agotados los medios de apremio, persistiere el incumplimiento de la sentencia, el juzgador podrá decretar la destitución del servidor público que la incumplió.

En caso de que el incumplimiento sea realizado por una autoridad que goce de fuero constitucional, se procederá conforme a la Ley de la materia.

Si la ejecución consiste en la realización de un acto material, el juzgador podrá realizarlo en rebeldía de la demandada, salvo que se trate de actos discrecionales de la autoridad.⁶³

5.12 RECURSO DE QUEJA.

El recurso de queja procederá en contra de los actos o resoluciones de las autoridades demandadas, por exceso o defecto en el cumplimiento de sentencias, en las que se hubiere declarado fundada la pretensión del actor. También procederá en contra de los actos o resoluciones de la autoridad tendientes a repetir el acto anulado.

El recurso deberá interponerse por escrito, ante el juzgador que conozca del asunto, dentro de los tres días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación del cumplimiento de la sentencia, acompañando una copia del escrito del recurso para cada una de las partes.

Admitido el recurso, el juzgador requerirá a la autoridad contra la que se haya interpuesto, para que rinda informe sobre la materia de la queja, dentro del término de tres días y, dentro de los tres días siguientes dictará la resolución que proceda. La falta o deficiencia del informe, establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos.

⁶³ IBIDEM. Artículos 319-323

Si se resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que motivó la queja y concederá al servidor público responsable diez días para que dé cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir y le impondrá una multa equivalente a la cantidad de treinta a trescientos días de salario mínimo general diario vigente en el Estado.

En caso de que haya repetición del acto o resolución anulado, el juzgador hará la declaratoria correspondiente, dejándolos sin efectos, y le notificará al servidor público responsable, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere este artículo se notificará también al superior del servidor público responsable entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que finque la responsabilidad administrativa que proceda.⁶⁴

⁶⁴ IBIDEM. Artículos 324-327

CONCLUSIONES

En la lucha de México por su independencia no se conoció al contencioso administrativo como mecanismo para combatir o enjuiciar los actos provenientes del Poder Ejecutivo, siendo hasta el 25 de mayo de 1853, cuando se publica la Ley para el Arreglo del Contencioso Administrativo y su Reglamento, cuyo autor fue Don Teodosio Lares, cuando se hace un vano intento por establecer un sistema de control de los actos administrativos, a semejanza del sistema francés donde se había creado el Consejo de Estado en la esfera administrativa, pues dicha reglamentación básicamente nunca se aplicó.

La tendencia desde el México independiente fue, (en sus diversas constituciones, 1824, 1936 y 1857) que no era posible la existencia de un tribunal que estuviera enmarcado fuera del ámbito del Poder Judicial. En estas circunstancias el procedimiento Contencioso Administrativo y el Contencioso fiscal, le correspondió única y exclusivamente a los tribunales ubicados en el Poder Judicial.

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, la justicia administrativa sigue inmersa dentro del Poder Judicial, sin embargo, a virtud de algunas tesis sostenidas por la Suprema Corte de Justicia, se considero posible constitucionalmente el establecimiento de un Tribunal administrativo, al establecer que con ello no se impedía a los particulares ocurrir al juicio de amparo, creándose

así el Tribunal Fiscal de la Federación, en el año de 1936, mediante la Ley de Justicia Fiscal, expedida el 27 de agosto del propio año.

Es importante destacar que en la fecha de creación del Tribunal Fiscal de la Federación, siguieron habiendo discusiones sobre la constitucionalidad de un órgano que tuviera competencia para conocer el contencioso-administrativo fiscal, y para disipar toda duda en relación a su constitucionalidad, fue que el 16 de diciembre de 1946, se expidieron reformas al artículo 104 constitucional, y posteriormente el 19 de junio de 1967.

La necesidad de acceder a la justicia administrativa, ha sido imperiosa en nuestra sociedad, y tan es así que el primer Tribunal Contencioso Administrativo local, fue el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual entro en vigor el 17 de julio de 1971, aunque tampoco en esta fecha existía fundamento constitucional para el establecimiento de éste tipo de tribunales a nivel local estatal.

Fue hasta el 17 de marzo de 1987, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 116 fracción IV, Constitucional donde se estableció la posibilidad de que los estados instituyeran tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, en relación a las controversias suscitadas entre la administración Pública Estatal y los particulares.

En la actualidad es en el artículo 116 Constitucional, fracción V, donde se prevé la posibilidad de que las Constituciones y leyes de los Estados puedan crear a los tribunales de lo contencioso administrativo, aunque de su redacción se puede observar que hace referencia a que la materia de su conocimiento o competencia, serán las controversias que se susciten entre la Administración Pública estatal y los particulares, es decir, en este caso se encuentra una limitación injustificada referente a los municipios, pues no se indica expresamente que también resuelvan las controversias que surjan entre la Administración Pública Municipal y los particulares.

Así pues se considera que no es suficiente que se pudiera decir que al ser el municipio la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, por esa razón, se encuentra implícita la competencia de los tribunales contencioso administrativos para conocer de los conflictos que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares.

Tampoco es suficiente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 11/95, se haya pronunciado al respecto en un caso en el que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León conocía un juicio entre un particular y el Municipio de Monterrey, en el cual la Suprema Corte de Justicia reconoció que dicho Tribunal de lo Contencioso, si era competente para conocer de actos administrativos y fiscales, que vulneren los derechos de los particulares, cuando éstos provengan de autoridades municipales.

Así las cosas, se considera que en una futura reforma constitucional al artículo 116, fracción V, debe incluirse expresamente a los Municipios, como autoridad cuya legalidad de sus actos pueda controvertirse ante los tribunales de lo contencioso administrativo locales, para que ello no quede a la interpretación jurisprudencial.

Al mismo tiempo, sería importante que en esa eventual reforma, también se incluyera lo relativo al vocablo “podrán” ya que el mismo solo hace la invitación a las entidades federativas a que legislen e instituyan o establezcan dentro de su territorio Tribunales de lo Contencioso Administrativo, pero no existe la obligatoriedad con esta redacción, por lo que el vocablo correcto es “deben”, para que así establezca su obligatoriedad, y con ello, puedan todos los ciudadanos mexicanos, independientemente de la entidad federativa en la que radiquen, acudir en demanda por un acto de autoridad municipal, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo respectivo.

Otro aspecto que resulta importante resaltar es la necesidad de dotar a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, de Plena Jurisdicción, la cual debe ser generada desde el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues como se consignó en el capítulo tercero de este trabajo de investigación, en la actualidad, no todos los tribunales contencioso administrativos existentes en México, tienen esa característica. Así sería materia de legislación por parte de las entidades federativas en cuanto a la estructura de estos Tribunales, estableciendo el número de Salas, su integración y tramitación de los Juicios Contenciosos Administrativos.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

ARELLANO GARCIA CARLOS. PRIMER CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL 6ª. ed. Ed. Porrúa, México 2006

CERVANTES FLORES MIGUEL ANGEL. HISTORIA DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN GUANAJUATO. Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Universidad de Guanajuato.

CERVANTES MONTENEGRO JOAQUÍN. EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Colección de estudios jurídicos. Volumen X. México, 1988

GARCIA MAYNEZ EDUARDO. INTROUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. 54ª ed. Ed. Porrúa. México 2002

GARRIDO FALLA FERNANDO. REGIMEN DE IMPUGNACIÓN DE LOS ATOS ADMINISTRATIVOS. Madrid, 1956

GONZÁLEZ URIBE HECTOR. TEORÍA POLÍTICA. Ed. Porrúa. México, 1996

MOTO SALAZAR EFRAIN. ELEMENTOS DEL DERECHO. 2ª ed. Ed. Porrúa. México 1947

NAVA NEGRETE ALFONSO. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa S.A. México, 1959

PORRUA PEREZ FRANCISCO. TEORÍA DEL ESTADO. 36ª ed. Ed. Porrúa. México 2003

TENA RAMÍREZ FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO 1808-1983. 2ª ed. Ed. Porrúa S.A. México, 1983.

LEGISLACIÓN

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO

CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936

LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

OTRAS FUENTES

www.inegi.gob.mx