



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE TEORÍA GENERAL DEL ESTADO**

**IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
EN IMPARTICIÓN DE JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA POR PARTE DEL ESTADO  
MEXICANO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**GUSTAVO VÁZQUEZ HERNÁNDEZ**

**ASESOR:**

**DOCTOR CARLOS GONZÁLEZ BLANCO**

México, D.F. 2014



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVINIA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE TEORÍA  
GENERAL DEL ESTADO

ASUNTO: OFICIO  
APROBATORIO DE TESIS.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL**  
**AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**P R E S E N T E**

El alumno de esta Facultad GUSTAVO VÁZQUEZ HERNÁNDEZ, con número de cuenta 305131083 ha elaborado en este Seminario a mi cargo, bajo la dirección del DR. CARLOS GONZÁLEZ BLANCO la tesis titulada:

**“IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA POR PARTE DEL ESTADO MEXICANO”**

La cual a mi consideración cumple con los requisitos reglamentarios y metodológicos respectivos para hacer presentada en Examen Profesional.

Por lo anterior y de conformidad con el Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a usted tenga a bien autorizar los trámites necesarios para la realización de dicho Examen Profesional.

**A t e n t a m e n t e**

**“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”**

Ciudad Universitaria 02 junio de 2014.

**DR. MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**

*“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) de aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caduca la autorización que ahora se le concede para someter su tesis profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por causa grave, todo lo cual calificara la Secretaria General de la Facultad”.*

**DR. MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE TEORÍA  
GENERAL DEL ESTADO.  
P R E S E N T E.**

Fui autorizado para dirigir ya revisar el trabajo intitulado: **“IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA POR PARTE DEL ESTADO MEXICANO”**; mismo que fue elaborado por el alumno: VÁZQUEZ HERNÁNDEZ GUSTAVO.

Después de haber revisado y corregido en su totalidad el trabajo en cuestión, considero que reúne los requisitos legales y formales que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, mismo que someto a su consideración y salvo su docta opinión al respecto, tenga bien aprobarla y autorizar su impresión.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

**ATENTAMENTE  
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”  
Ciudad Universitaria 13 de mayo de 2014.**



**DR. CARLOS GONZÁLEZ BLANCO**

CGB/lvr

## **Dedicatorias.**

Dedico este trabajo a mi padres María Hernández Bautista y Gustavo Vázquez Arango por su apoyo, paciencia y confianza incondicional, por procurar mi salud y bienestar, por su perdón ante las veces que he errado, por su sacrificio al dejar este país y dejar atrás los recuerdos y por la conclusión de este proyecto que representa un logro enorme para nuestra familia.

A Blanca Ivette Ramírez Peña por estar conmigo optimista, apoyándome durante la realización de esta tesis y ser la persona con quien quiero compartir los momentos más importantes de mi existir.

Por el amor, comprensión y apoyo de ustedes, mi familia.

## **Agradecimientos.**

A la Escuela Nacional Preparatoria No. 6 "Antonio Caso" y a sus profesores: Lic. Rosa Ma. Angelina Meza Canales, Lic. Froylán Mario López Narváez, Lic. Luis Darío Salas Marín, Lic. Javier Guerra García y al Mtro. Luis Enrique Rodríguez Fernández.

A la Facultad de Derecho, al Seminario de Teoría General del Estado y su Director Dr. Miguel Ángel Garita Alonso, al asesor de esta tesis por su paciencia y consejo Dr. Carlos González Blanco y a los profesores que con su experiencia y dedicación siempre procuraron mi formación académica, personal y profesional más allá de las aulas: Lic. Mario Ayluardo y Saúl, Lic. Raúl Efraín Cardoso Miranda, Mtro. José Manuel Ramírez Tovilla, Dr. Carlos Rodríguez Manzanera y al Dr. Jorge Alfredo Domínguez Martínez.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, símbolo de la educación, el esfuerzo y la superación de nuestro país, por cobijarme en su institución durante mi estancia en ella y darme la oportunidad de enaltecerla en cada momento de mi vida.

## ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	3
OBJETIVOS.....	9
HIPÓTESIS.....	11
I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	15
1. LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	18
<i>A. Francia: origen de la jurisdicción contenciosa administrativa.....</i>	<i>20</i>
<i>B. México independiente.....</i>	<i>36</i>
<i>C. México moderno y contemporáneo.....</i>	<i>69</i>
II. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.....	85
1. ESTADO.....	85
<i>A. Ámbito espacial de validez de la norma jurídica.....</i>	<i>91</i>
<i>B. Nación.....</i>	<i>93</i>
<i>C. Poder.....</i>	<i>96</i>
<i>D. Orden jurídico, político, económico y sociocultural.....</i>	<i>110</i>
2. POLÍTICAS PÚBLICAS.....	118
<i>A. Público.....</i>	<i>118</i>
<i>B. Política.....</i>	<i>121</i>
<i>C. Clasificación.....</i>	<i>129</i>
<i>D. Fases de una política pública.....</i>	<i>132</i>
<i>E. Efectos de aplicar una política pública.....</i>	<i>138</i>
3. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA: EL ACTO ADMINISTRATIVO.....	140
<i>A. Acto administrativo.....</i>	<i>140</i>
<i>B. Procedimientos administrativos.....</i>	<i>160</i>
<i>C. Clasificaciones en el procedimiento administrativo y consideraciones adicionales.....</i>	<i>167</i>

<b>III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, CONSECUENCIAS Y EFECTOS.....</b>	<b>173</b>
1. EVALUACIÓN. ....	173
<i>A. Evaluación de políticas públicas en México.</i> .....	173
2. POLÍTICAS PÚBLICAS EN IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.....	180
<i>A. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.</i> .....	185
<i>B. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012.</i> .....	189
<i>C. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.</i> .....	194
3. POLÍTICAS PÚBLICAS EN IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA; ORDEN FEDERAL.....	199
<i>A. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.</i> .....	200
4. POLÍTICAS PÚBLICAS EN IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA; ORDEN ESTATAL Y DISTRITO FEDERAL.....	219
<i>A. Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional.</i> .....	221
<i>B. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.</i>	225
<i>C. Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.</i>	232
<b>IV. COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS. ....</b>	<b>237</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN. ....</b>	<b>245</b>
1. BIBLIOGRAFÍA. ....	245
2. PUBLICACIONES PERIÓDICAS. ....	260
3. OBRAS DE REFERENCIA.....	270
4. LEGISLACIONES. ....	271
5. SITIOS DE INTERNET.....	273

## **Introducción.**

Tradicionalmente la doctrina jurídica se ha encargado de definir *grosso modo* el Estado como un concepto político que engloba instituciones dotadas de autoridad que dirigen una sociedad sobre un determinado territorio y que a la vez cuenta con un conjunto de funciones y fines particulares. Al mismo tiempo, estos no son absolutos para todas las sociedades y varían según el tiempo y espacio, sin embargo la doctrina generalmente alude a las funciones del Estado como la administrativa, la legislativa y la jurisdiccional; y como fines, el bien común, la justicia y la seguridad jurídica.

No obstante, este marco general no siempre se adecua a las situaciones que vive un Estado y se ve rebasada ante la constante interacción y transformación de las instituciones políticas y jurídicas que intervienen en la conducción del ente estatal. Tal es el caso mexicano, mismo que originalmente adoptó la figura del Estado moderno y que para realizar sus funciones se

apegó al principio de la separación de poderes, estableciendo así el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Entonces, derivado de la evolución de la sociedad, en México la impartición de justicia resulta ser un caso con tintes muy particulares, toda vez si bien es cierto que se cuenta con un Poder Judicial y un sistema de impartición de justicia encabezado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también es cierto que hoy en día este tema no está limitado a un solo Poder y así la misma Constitución Federal prevé la existencia de otros tribunales *v. gr.* militares, agrarios, electorales, laborales y los contencioso-administrativos.

Sin duda alguna, todos son elementos importantes del sistema mexicano de impartición de justicia, sin embargo, sobre el contencioso administrativo versa esta investigación y a lo largo de ella, se pretenderá explicar su origen, su particularidad e importancia para el Estado mexicano, atendiendo a la idea que los tribunales administrativos mexicanos nacieron y permanecen

ajenos al sistema de impartición de justicia judicial y se les ha ubicado tradicionalmente dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, situación que aún hoy en día resulta controversial porque al ser juez y parte, diversos estudiosos del tema consideran que atenta contra los criterios de justicia, igualdad e imparcialidad previstos en la Constitución Federal<sup>1</sup> e instrumentos internacionales<sup>2</sup>.

Ahora bien, el título de esta tesis trata de la implementación de políticas públicas, pero como es de amplio conocimiento, estas están ligadas directamente a la función administrativa del Estado, por lo tanto, es el Poder Ejecutivo por medio de su aparato institucional el encargado de desarrollar, ejecutar y evaluar las políticas encaminadas a dar solución a las necesidades de la sociedad. Si bien es cierto que en México el desarrollo de políticas públicas no es algo cotidiano, así es como ha funcionado la implementación de programas o planes destinados a mejorar las

---

<sup>1</sup> Artículo 17. “(...) *Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. (...)*”. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

<sup>2</sup> *Vid.* Artículos 1, 2, 8 y 28. *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. Suscrito el 22 de noviembre de 1969. México se adhirió el 2 de marzo de 1981.

condiciones de la población mediante la *Ley de Planeación* y el *Plan Nacional de Desarrollo*.

Como es natural, la implementación de políticas públicas en impartición de justicia administrativa puede resultar hasta cierto punto extraño y contradictorio, toda vez que por las políticas públicas se desarrollan en el Poder Ejecutivo, la impartición de justicia forma parte del Poder Judicial, la justicia administrativa mexicana está ligada inevitablemente al Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se han encargado de elaborar las disposiciones normativas que han dado cabida a esta situación.

Esta investigación está fundada en diversos elementos conceptuales trabajados desde la doctrina jurídica clásica, a pesar de ello, si se pretende comprender esta tesis bajo los conceptos tradicionales del Estado y su principio de la separación de poderes, será difícil llegar a una conclusión, por lo tanto, la implementación de políticas públicas en impartición de justicia administrativa debe observarse bajo el lente del principio de la

colaboración de poderes, porque la justicia administrativa en México es eso, un sistema mixto donde la interacción de los tres Poderes de la Federación es continua y constante, aunque carentes de una política pública en particular de la materia, el modelo de impartición de justicia administrativa mexicano ha funcionado; y aun cuando cuenta con algunos opositores, también cuenta con un numeroso apoyo especialmente por la eficacia e inmediatez de los tribunales establecidos en los ordenes federal y local.



## **Objetivos.**

1. Realizar un estudio histórico de la legislación mexicana en justicia administrativa anterior a la *Ley de Justicia Fiscal* de 1936.
2. Analizar la *Ley de Justicia Fiscal* de 1936 como resultado de la aplicación de una política pública en justicia administrativa.
3. Identificar las políticas públicas en impartición de justicia y su aplicación en la materia administrativa.
4. Establecer una postura analítica ante el actual desarrollo y aplicación de políticas públicas en impartición de justicia administrativa por el Estado mexicano con base en la colaboración de poderes.



## **Hipótesis.**

La presente tesis pretende ser histórica, teórica y monográfica al estudiar los fundamentos teóricos del Estado mexicano, de sus políticas públicas y de los antecedentes jurídico en justicia administrativa bajo la óptica del principio de colaboración de poderes, por lo tanto, no es posible formular una hipótesis que pueda comprobarse de cierta o falsa; esta idea la sustento con las siguientes afirmaciones:

1. Toda investigación científica en el área social, debe considerar los conceptos de Estado y Derecho como productos culturales, resultado de la evolución de la sociedad, afectados por la voluntad y actividades del ζῶον πολιτικόν con su ilimitada capacidad de decisión y actuar ininterrumpidamente para satisfacer sus necesidades e intereses, de forma que no pueden predecirse ni comprobarse sus actos esperando de ellos resultados inmediatos ni definitivos.

2. Las políticas públicas son medios posibles de solución a necesidades definidas de la sociedad, destinadas a desarrollarse en una realidad compleja y variables que impide establecer una definición de ellas, toda vez que si bien su creación suele corresponder a la aplicación de una metodología precisa, su ejecución se convierte en un ejercicio de exploración y aprendizaje constante para el Gobierno que pretenda ejecutarlas.

3. La impartición de justicia mexicana corresponde tradicionalmente a la función jurisdiccional del Estado a través del Poder Judicial, sin embargo, en materia administrativa, la impartición de justicia tuvo su origen en el modelo francés y se le ubicó inicialmente dentro de la función administrativa vía Poder Ejecutivo.

Actualmente, el sistema de impartición de justicia administrativa es mixto, toda vez que intervienen un Tribunal Contencioso Administrativo constitucionalmente autónomo por interpretación, el Poder Judicial vía juicio de amparo y el Poder Legislativo cuando

se trata de reformar o emitir leyes de la materia, conducta que puede ser explicada a partir de la interpretación del principio de colaboración de poderes y a su vez permitir el desarrollo y mejora continua de las funciones y procedimientos jurisdiccionales del Estado mexicano.



## **I. Antecedentes históricos.**

La justicia administrativa en México nació de la adopción del modelo francés y se ha ido materializado en organismos jurisdiccionales de dos órdenes, administrativos y judiciales, de suerte que bajo una interpretación rígida del principio de separación de poderes, el Judicial es el encargado de realizar la función jurisdiccional del Estado *v. gr.* los Juzgados de Distrito o los Tribunales Colegiados.

No obstante, una concepción laxa también ha permitido explicar la existencia de organismos jurisdiccionales nacidos desde el Poder Ejecutivo para controlar los actos emitidos por él mismo sin necesidad de acudir a instancias judiciales; esta postura tiene una explicación histórica y no jurídica.

La Revolución Francesa representa para la Historia el inicio de la Edad contemporánea; para el Derecho, es la creación del concepto de soberanía nacional, de la Declaración de los

Derechos del Hombre, de conceptos como la legalidad y la codificación, la confirmación de la separación de poderes, la invención del acto de gobierno y del Derecho administrativo<sup>3</sup>.

Sin embargo, hacia el final de la Revolución se presentó una situación muy particular: los hombres revolucionarios tenían un temor fundado frente a las decisiones de los jueces, porque antes del movimiento éstos habían obstaculizado las políticas del rey, por lo tanto, previendo que sucediera lo mismo con los actos del gobierno revolucionario, optaron por prohibirles a los jueces atender los asuntos de la administración inventando un mecanismo de administración-juez, lo que a la postre daría origen al Consejo de Estado en Francia.<sup>4</sup> Sobre este organismo, resalta su enorme valor histórico y jurídico al haber sido el primer modelo de organismo administrativo dependiente e incrustado dentro del

---

<sup>3</sup> MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. *“La Revolución Francesa y el Derecho administrativo francés. La invención de la teoría del acto político o de gobierno y su ausencia de control judicial”*. En *Revista Diálogos de saberes*. Facultad de Derecho, Universidad Libre. Número 23. Julio-diciembre. Colombia. 2005. pp. 167-182.

<sup>4</sup> Cfr. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. *La explicación histórica del derecho administrativo*. En: CIENFUEGOS SALGADO, David y LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (Coords). *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo. T. I*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2005. pp. 296-298.

Ejecutivo y con funciones jurisdiccionales para juzgar los actos emitidos por ella misma.

Esta institución nunca ha funcionado en México pero a lo largo de la historia nacional (S. XIX), se incluyó en diversas normas jurídicas y se materializó por breves lapsos para resolver los asuntos de la administración del Estado; por lo tanto, esas disposiciones jurídicas constituyen el antecedente histórico y jurídico más directo del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## **1. La impartición de justicia administrativa.**

La Revolución Francesa trajo consigo cambios excepcionales y bruscos en la estructura jurídica, política y social del Estado francés de 1789; se inventaron nuevas instituciones como el Derecho administrativo y su acto jurídico, sin embargo, el nuevo ente estatal no surgió completamente de la nada; en ciertas circunstancias adoptó órganos vigentes en la monarquía y los modificó.

No obstante, se tuvo la necesidad de acotar la actividad del renovado Estado, de forma tal que el gobierno revolucionario no se extralimitara en su función administrativa como sucedía con el Rey durante la monarquía, por lo cual, ellos mismos adoptaron la figura del Consejo de Estado del Antiguo Régimen como parte del movimiento y lo adaptaron a las circunstancias que se demandaban, logrando con ello establecer una institución jurídica que al día de hoy se ha convertido en un ícono del sistema jurídico francés y que ha ejercido una fuerte influencia en la

doctrinas jurídica de otros Estados *v. gr.* Los Consejos de Estado  
en Bélgica, Italia y Colombia.

## **A. Francia: origen de la jurisdicción contenciosa administrativa.**

El Consejo de Estado en Francia no tiene su origen en la Revolución; sus antecedentes históricos directos son el *Consilium principis* establecido durante el Imperio romano y el Consejo del Rey, vigente durante el Antiguo Régimen, los cuales durante su existencia y con el transcurso de los años, fueron transitando de una función de consulta a una de tipo jurisdiccional.

### **a. *Consilium principis*.**

R. Ballén<sup>5</sup> y J. de Churruca<sup>6</sup> han explicado en sus respectivas obras, que esta institución política y jurídica surgió en Roma durante la República cuando el Senado formaba un cuerpo colegiado denominado *Status civitas*, el cual se integraba en número indeterminado por los juristas más renombrados de la

---

<sup>5</sup> Cfr. BALLÉN MOLINA, Rafael. “El Consejo de Estado francés en el Antiguo Régimen”. En *Diálogos de saberes*. Facultad de Derecho, Universidad Libre, Sede Bogotá. Número 25. Julio-diciembre. Colombia. 2006. p. 13-22.

<sup>6</sup> Cfr. DE CHURRUCA, Juan y MENTXAKA, Rosa (Cols). *Introducción al Derecho Romano*. Universidad de Deusto. Octava edición. Bilbao. 1997. pp. 83-106.

época y éstos a su vez trabajaban a la par de los cónsules, pretores u otras magistraturas expresando su opinión sobre la solución más adecuada para los conflictos jurídicos e influyendo indirectamente en la administración de la justicia.

Durante el mandato del emperador Octavio Augusto, se procuró continuar con la figura del *Status civitas*, denominándolo *Consilium principis*, órgano que se convirtió rápidamente en uno de los más importantes para la toma de decisiones en el gobierno y la administración del Imperio.

J. de Churruca<sup>7</sup> señaló que al inicio, estaba conformada por personas de confianza del emperador o simplemente amistades, pero al paso de los años, adquirió mayor importancia al integrarse por peritos en materia jurídica, militar, finanzas y obras públicas principalmente, quienes asistían en persona al emperador.

En primer lugar ejercían una función de consulta para la redacción de leyes o normas en general, sobre el manejo de la política

---

<sup>7</sup> *Ibidem*. pp. 124-135.

interior o la administración, entre otras funciones imperiales; como segunda función, realizaban actividades administrativas y jurisdiccionales que consistía en examinar y dar su opinión como cuerpo colegiado a algunas demandas presentadas por romanos contra las malas prácticas de los funcionarios del Imperio.

Respecto a la forma en que operaba esta institución de consulta, administración e impartición de justicia, el autor citado advierte que no se conoce la existencia de algún procedimiento específico, toda vez que las actividades se realizaban mayormente a puertas cerradas.

Apoyado en el trabajo de R. Ballén<sup>8</sup>, sobre el *Consilium principis*, también debo precisar que a pesar de atender asuntos que tenían alcance en las funciones públicas del Imperio, su trabajo se caracterizó principalmente por ejercer un consejo privado y exclusivo del gobernante en turno, situación que cambió con el emperador Adriano quien separó las funciones entre los oficios del palacio y del personal del Imperio, creando un *Consilium*

---

<sup>8</sup> Cfr. BALLÉN MOLINA, Rafael. *Op. cit.* p. 22-24.

público dependiente directamente de él e integrado por cancillerías y prefecturas; esto implicó la creación de una administración organizada, donde existía una opinión especializada ante los problemas de los romanos y el Imperio, pero donde siempre la última resolución estaba supeditada al poder absoluto del emperador.

El último emperador que reorganizó el *Consilium principis* e incluso le cambió el nombre a *Consistorium principis* fue Diocleciano, quien le dotó de bases más sólidas e incluso logró que la institución perdurara durante el Imperio bizantino hasta su caída y posterior adopción por los Estados surgidos en la Edad Media.

Respecto del *Consistorium principis*, ésta institución perdura en el Derecho canónico como *consistorio*, denominando así la celebración de actos muy solemnes, como la reunión del Colegio de Cardenales ante el Papa romano o para consultas y resoluciones graves.

### ***b. Consejo del Rey.***

El Consejo de príncipes como institución política de consulta sobrevivió a lo largo de la historia, desde la caída del Imperio romano de Occidente hasta el inicio de la Revolución francesa en 1789, periodo durante el cual sufrió modificaciones en su organización pero mantuvo la tarea de consulta y asesoría al monarca.<sup>9</sup>

Este órgano tuvo un amplio desarrollo en Francia durante la Edad Media, toda vez que pasó a ser parte primordial de la organización de la administración del Estado de la época.

Entre los siglos XVI y XVIII, el Consejo heredado por los romanos conservó la función asesora para ciertos actos de gobierno del Rey en determinadas áreas de la administración del Estado. Pero más allá de asimilarse a un consejo de Ministros, se le dotó de una función jurisdiccional al momento de que podía anular las

---

<sup>9</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1991. pp. 39-40.

sentencias de los tribunales ordinarios franceses además de que podía asumir la resolución de controversias de jurisdicciones especiales. No obstante, carecía de autonomía al depender directamente de la anuencia del monarca, por lo tanto sus resoluciones estaban subordinadas a él, lo que la doctrina jurídica denomina como justicia retenida.<sup>10</sup>

### ***c. Consejo de Estado francés revolucionario y de Napoleón.***

Previo al inicio de la revolución francesa de 1789, el rey en turno, Luis XVI llamó a conformar los Estados Generales que a la postre se convertirían en Asamblea Nacional Constituyente, la cual promulgó uno de los textos políticos con mayor alcance en la historia de la humanidad: *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* del 26 de agosto de 1789.

Este texto ha influido desde entonces en muchos aspectos de la vida política de Francia, sin embargo, debe considerarse su

---

<sup>10</sup> Cfr. BALLÉN MOLINA, Rafael. *Op. cit.* pp. 22-31.

artículo 16, toda vez que dio fundamento a la primera *Constitución francesa de 1789, 1790 y 1791*.

*Artículo 16. Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes definida, no tiene Constitución.*<sup>11</sup>

Si bien en la *Constitución francesa de 1791* no creó órgano alguno denominado Consejo de Estado, si marcó la pauta para las reformas posteriores (*Ley 16-24 de agosto*, artículo 13 y *Ley 14 de octubre de 1791*, y *Reformas a las Constitución o Constitución año III de 1795*, artículo único)<sup>12</sup> y para la materialización del citado Consejo durante la administración napoleónica:

#### *Capítulo V. Del Poder Judicial.*

---

<sup>11</sup> *Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen*. Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789. Promulgada por Patente Real el 3 de noviembre de 1789. En: *Sitio web del Ministère français de la Justice*. Disponible en <<http://www.textes.justice.gouv.fr/textes-fondamentaux-10086/droits-de-lhomme-et-libertes-fondamentales-10087/declaration-des-droits-de-lhomme-et-du-citoyen-de-1789-10116.html>>. Orig. "Article 16. Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution".

<sup>12</sup> Cfr. MAURIN, André. *Derecho administrativo francés*. Trad. Julio Bustillos. Porrúa. México. 2004. pp. 139-141.

*Artículo Primero. El Poder judicial no puede, en ningún caso, ser ejercido por el Cuerpo legislativo o por el Rey.*

*(...)*

*Artículo 3. Los tribunales no pueden inmiscuirse en el ejercicio del Poder legislativo, ni suspender la ejecución de las leyes, ni encargarse de funciones administrativas, ni citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones (...).*<sup>13</sup>

Con la presencia del Consejo de Estado en los ordenamientos jurídicos franceses durante el periodo revolucionario, desde el establecimiento de la Primera República Francesa hasta el Primer Imperio Francés, estuvo presente la figura pública de Napoleón Bonaparte, quien al hacerse del poder, procuró mantener los principios de la revolución contra aquellos agentes internos y

---

<sup>13</sup> FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. "Documentos constitucionales históricos. Constitution Francaise du 3 septembre 1791". En: *Historia Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, Seminario de Historia Constitucional "Martínez Marina" y REDIRIS. Número 1. Junio. España. 2000.

Orig. "Chapitre V. Du Pouvoir Judiciaire.

*Article premier. Le Pouvoir judiciaire ne peut, en aucun cas, tre exerc par le Corps lgislatif ni par le roi.*

*(...)*

*Article 3. Les tribunaux ne peuvent, ni s'immiscer dans l'exercice du Pouvoir lgislatif, ou suspendre l'excuton des lois, ni entreprendre sur les fonctions administratives, ou citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions"*

extranjeros que amenazaban con desestabilizar la nueva Francia.<sup>14</sup>

Aunado a ello, Bonaparte tuvo una idea particular del Consejo de Estado, dándole un fundamento jurídico en la *Constitución del año VIII* (15 de diciembre de 1799) y dotándolo por vez primera con atribuciones específicas enmarcadas en un Reglamento (*Acta de la sesión extraordinaria de los Cónsules del 5 nivoso, año VIII*), “con lo cual sometió a la Administración Pública a un control, originalmente cuasi jurisdiccional; a la par que dio origen y auspicio el desarrollo real y efectivo de un derecho propio, autónomo y distinto del Derecho civil, para el ejercicio y control de la actividad administrativa”<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. BALLÉN MOLINA, Rafael. *Op. cit.* pp. 41-48.

<sup>15</sup> FARIAS MATA, Luis H. “El Consejo de Estado Francés: Juez de la Administración Pública y garante de la continuidad revolucionaria”. En *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. Universidad Central de Venezuela. Año XXXV. Número 78. Venezuela. 1990. p. 18.

**d. Consejo de Estado francés de la III República y contemporáneo.**

Después de que Napoleón erigió un órgano jurisdiccional que controlaba el actuar del Estado en la Administración Pública, después del ascenso y caída de Imperios y Repúblicas en Francia y con el paso de casi un siglo, fue durante el gobierno de la III República, que se reorganizó el Consejo de Estado mediante la expedición de la *Ley del 24 de mayo de 1872*<sup>16</sup>, la que convirtió al órgano jurídico mencionado en un verdadero Tribunal autónomo que pasó de la justicia retenida a la delegada, logrando con ello dar un mayor impulso y consolidación a los principios revolucionarios de Francia y convirtiéndose en un productos adoptado por diferentes sistemas jurídicos en el mundo.

**e. Justicia retenida y delegada.**

En palabras de G. Cambero Quezada, la justicia *retenida* “es *aquella por la cual el soberano se reserva el ejercicio, para asumir*

---

<sup>16</sup> MAURIN, André. *Op. cit.* p. 140.

*el mismo, en lugar de delegar a los tribunales. En Francia, según la tradición del Antiguo régimen, la justicia administrativa, en el año VIII del calendario republicano (1799 y 1800), es retenida por el jefe de Estado*".<sup>17</sup> En cambio, la justicia delegada se previó con la Ley de 1872, donde el Consejo recibió el poder iniciar un juicio y "de juzgar, por sí mismo, definitivamente los asuntos que se le presenten sin que sus decisiones sean sometidas a la aprobación del Jefe de Estado"<sup>18</sup>

No obstante que el Consejo de Estado emitió un conjunto de resoluciones que dieron cuerpo al Derecho administrativo y el Servicio público<sup>19</sup>, debió ser hasta el 13 de diciembre de 1889 para que las facultades que habían sido otorgadas al nombrado Consejo, se vieran al fin reflejadas en una resolución de derecho

---

<sup>17</sup> CAMBERO QUEZADA, Guillermo. "Derecho Administrativo Francés: Dualismo jurisdiccional y jurisdicción administrativa". En *Letras Jurídicas. Revista Electrónica de Derecho del Centro Universitario de la Ciénega*. Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara y Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Número 03, Otoño, Septiembre 2006-Marzo 2007. p. 5.

<sup>18</sup> DONNAT, Francis. *Organización y estructura de la Jurisdicción Administrativa en Francia*. En: INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C. *El contencioso administrativo México- Francia. Memorias del Seminario Internacional sobre lo Contencioso Administrativo*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México. 2001. p. 159.

<sup>19</sup> Cfr. "Fallo Blanco, Terrier y Cadot". En: MATILLA CORREA, Andry. *Derecho Administrativo y Servicio Público. Trazos inconclusos desde una perspectiva histórica*. En: CIENFUEGOS SALGADO, David y RODRÍGUEZ LOZANO, Luis Gerardo (Coords). *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2008. pp. 383-449.

con la emisión de la sentencia del Caso Cadot<sup>20</sup>, reconociéndose a sí mismo “*como juez de derecho común ante los actos administrativos y recursos que fueran promovidos contra las entidades públicas*”.<sup>21</sup> Situación que se vio completada “*hasta 1953 cuando la jurisdicción de derecho común es confiada a los tribunales administrativos*”,<sup>22</sup> lo que significó el establecimiento de tribunales administrativos de primera instancia, colocando el Consejo de Estado<sup>23</sup> con un tribunal de apelación y última instancia.

Actualmente este organismo jurisdiccional continúa funcionando, y como toda creación humana, ha sido objeto de diversas reformas<sup>24</sup> en su organización y operación<sup>25</sup> para mantenerse vigente pero sin modificar su esencia.

---

<sup>20</sup> Cfr. “*Fallo Cadot del Consejo de Estado de Francia del 13 diciembre de 1889*”. Competencia-Consejo de Estado jurisdicción administrativa de derecho común. En *Blog DerAdministrativogeneral*. Publicado por HERNÁNDEZ DÍAZ, Carlos Arturo. Agosto. 2010. Disponible en <<http://deradministrativogeneral.blogspot.mx/2010/08/fallo-cadot.html>>.

<sup>21</sup> BALLÉN MOLINA, Rafael. *Op. cit.* pp. 41.

<sup>22</sup> MAURIN, André. *Op. cit.* p. 141.

<sup>23</sup> Cfr. CONSEIL D'ÉTAT. “*El Consejo de Estado en resumen*”. Conseil d'État y Direction de la communication du Conseil d'État. Francia. 2013.

<sup>24</sup> Cfr. *Cap. III. Breve análisis comparativo de la jurisdicción administrativa*. En: VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *Op. cit.* pp. 38-72.

<sup>25</sup> DONNAT, Francis. *Op. cit.* pp. 161-169.

### ***f. Periodo colonial.***

La Colonia correspondió al periodo histórico comprendido entre la caída de México-Tenochtitlán en agosto de 1521 y la consumación de la independencia en septiembre de 1821; históricamente, este periodo fue más extenso en comparación con lo que ha sido de la vida independiente de México, no obstante, a lo largo de los 300 años del gobierno español, la organización política encabezada por los conquistadores se fue modificando hasta lograr establecer la figura del Rey de España como máxima autoridad en todo el territorio de la entonces Nueva España; conocido es que el Rey nunca se estableció fuera de la península ibérica, pero se valía de un representante y un conjunto de instituciones encabezadas por un virrey, el Consejo de Indias, la Real Audiencia, los visitadores y los ayuntamientos, todas encargadas del gobierno y la administración general del territorio novohispano y con facultades fundadas en un derecho casuístico, particularista y excesivo que configuraron un dinámico sistema

político de *pesos y contrapesos* por la interacción de las diferentes esferas de poder y la toma de decisiones compartida.<sup>26</sup>

Ejemplo de esa particular política en materia de justicia tributaria fueron: la Real Hacienda que fungía a través de tribunales facultados para conocer y controlar numerosos conflictos hacendarios y fiscales; y la creación de la Junta Superior de Real Hacienda<sup>27</sup> e Intendentes encargados de la administración hacendaria, fiscal y contenciosas en la categoría de un tribunal administrativo con procedimientos propios.<sup>28</sup>

Posteriormente, relacionado con la impartición de justicia administrativa y sus conflicto. se dispusieron de otros marcos normativos bajo el contexto de la invasión napoleónica a la península ibérica en 1808 y el desorden político que esto

---

<sup>26</sup> Cfr. GARCÍA GONZÁLEZ, Francisco. “Lo formal y lo político en un conflicto jurisdiccional novohispano: Zacatecas, 1570”. En *Vínculo jurídico*. Unidad Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Revista 3. Julio-septiembre. México. 1990.

<sup>27</sup> Su fundamento legal se encontraba en la *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España de 1786*. Cfr. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *Op. cit.* p. 125-127.

<sup>28</sup> LIRA, Andrés. *Lo contencioso administrativo, ejemplo difícil para el constitucionalismo mexicano*. En FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo. *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional*. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. T. XII. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Marcial Pons. México. 2008. 289-294 pp.

ocasionó en las colonias, entre ellas Nueva España. Entre esos marcos jurídicos, dos reconocieron la existencia de las controversias contenciosas administrativas.

El primero fue el *Estatuto de Bayona* de 6 julio de 1806, mismo que prohibió al Poder Judicial conocer de los asuntos de la administración y creó un Consejo de Estado para resolver citadas controversias, en razón de la aplicación del modelo contencioso administrativo francés. Estuvo diseñada para regir en todo el territorio del Imperio español, incluidas las colonias como Nueva España, pero a pesar de ello, su eficacia y vigencia fue muy breve, limitándose a ser únicamente un antecedente del constitucionalismo español.<sup>29</sup>

El segundo fue la *Constitución Política de la Monarquía Española*<sup>30</sup> del 18 de marzo de 1812, producto de las Cortes Generales donde participaron diputados de todo el imperio

---

<sup>29</sup> Vid. FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. "La primera constitución española: el Estatuto de Bayona". En: *Revista de derecho*. División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte. Número 26. Colombia. 2006. pp. 89-109.

<sup>30</sup> También conocida como *Constitución de Cádiz*.

español, incluidos los dominios de ultramar<sup>31</sup>. Entre sus disposiciones relativas a la justicia administrativa y los conflictos contencioso estuvieron la creación de un Consejo de Estado para resolver los asuntos de esa naturaleza, no obstante que se careció de un procedimiento; sin embargo, el rey Fernando VII la desconoció una vez vencidos los franceses y propició un ambiente político inestable que derivó en las declaraciones de independencia de casi todas sus colonias en América.

---

<sup>31</sup> Vid. FERRER MUÑOZ, Manuel. *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1993. 310 p.

## **B. México independiente.**

Nuestro país está constituido como una “*república representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos*”<sup>32</sup> y su Constitución ordena la existencia de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial;<sup>33</sup> elementos imprescindibles y vigentes para comprender los alcances Estado mexicano contemporáneo.

Sin embargo, esto que hoy pareciera inalterable fue objeto de pugna a lo largo de la primera centuria como nación independiente; la historia nacional se conformó con numerosos eventos de conflagración militar entre facciones políticas con credos antagónicos en búsqueda de configurar la mejor forma de organización nacional, concretándose con la victoria de uno sobre otro, alternadamente y propiciando una ilimitada proclamación de

---

<sup>32</sup> Cfr. Artículo 40. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

<sup>33</sup> Cfr. Artículo 49. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Reformado mediante *Decreto por el que se reforma el Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Publicado en *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2012.

ordenamientos jurídicos que sustentaron la legalidad y vigencia del Gobierno en turno.

El resultado fue visible: la *Constitución* de 1824, el *Acta Constitutiva y de reformas* de 1847 y la *Constitución* de 1857, todas bajo el régimen federal; las *Leyes constitucionales* de 1836, las *Bases de Organización Política* de 1843, las *Bases para la administración de la República* de 1853, todas del régimen centralista; el *Reglamento Provisional Político* de 1823 y el *Estatuto Provisional* de 1865, ambas del régimen monárquico del Primero y Segundo Imperio respectivamente, entre otras disposiciones que labraron los precedentes constitucionales de la nación mexicana y que durante la vigencia de cada una, dieron fundamento a numerosas leyes, *v.gr.* aquellas relacionadas con la administración e impartición de justicia.

Con cada Gobierno establecido, la aplicación de la separación de poderes siempre fue reproducida en toda su esencia, sin embargo, era natural que las facultades dotadas a los Poderes

fueran variando entre cada modelo constitucional promulgado; entre los cambios aplicados estuvieron aquellos que alteraron el paradigma del monopolio de la administración e impartición de justicia exclusivo del Poder Judicial, hechos que derivaron en la invención de un órgano jurisdiccional fuera del mismo y además competente para conocer de los conflictos entre la autoridad administrativa del Estado y los gobernados, es decir, de la justicia administrativa; derivado de lo antes señalado, esta investigación pretende estudiar la implementación del actual sistema de justicia administrativa y el papel del Estado con base en la identificación de sus principales antecedentes normativos.

#### ***a. Periodo independiente.***

A los pocos años de iniciarse el movimiento de independencia en la Nueva España y con las fuerzas insurgentes bajo el mando de J. Ma. Morelos se expidió en la ciudad de Apatzingán el primer documento constitucional elaborado por un Congreso independiente. Se trata del *Decreto Constitucional para la Libertad*

de la América Mexicana<sup>34</sup> expedido en 1814 y en el que se adoptaron diversos principios constitucionales proclamados en Revolución francesa y en la Constitución de los Estados Unidos; entre estos principios estuvieron la impartición de justicia judicial y el de separación de poderes, mismo que hoy en día continua siendo elemento esencial del constitucionalismo mexicano. A la letra, el artículo 12 del *Decreto* estableció: “*estos tres poderes, legislativo, ejecución y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación*”<sup>35</sup>, obligando con ello a establecer el Supremo Tribunal de Justicia como único órgano jurisdiccional en el territorio nacional.

A pesar de que esta *Constitución* estuvo vigente jurídicamente, materialmente nunca tuvo posibilidad de aplicarse debido al conflicto militar y al no contar los insurgentes con territorios bajo dominio y control pleno. Desafortunadamente la muerte del entonces líder insurgente J. Ma. Morelos contribuyó para que el

---

<sup>34</sup> También se le conoce como *Constitución de Apatzingán*.

<sup>35</sup> *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* sancionado el 22 de octubre de 1814. En PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *La Suprema Corte de Justicia, sus leyes y sus hombres*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación. México. 1985. pp. 31-35.

movimiento independentista perdiera vigor y consecuentemente la producción normativa quedara sin vigencia y al borde del olvido.

Años después y ante el inminente triunfo de la causa independentista con la firma del *Plan de Iguala*, el último virrey novohispano se vio forzado a reconocer la independencia de la Nueva España en los *Tratados de Córdoba*, mismos que sirvieron de fundamento para que el 28 de septiembre de 1821 se proclamara formalmente la independencia de la nación mexicana con la firma del *Acta de independencia del Imperio mexicano*.

Ahora bien, instalado el Congreso Constituyente y de conformidad con las *Bases Constitucionales* de 24 de febrero de 1822, México nació como una *monarquía moderada constitucional con la denominación de Imperio mexicano*<sup>36</sup> y sin candidato que ocupara el trono; sin embargo, la historia llevó a Agustín de Iturbide a convertirse en el primer gobernante y emperador de la nueva nación, quien ante la urgente necesidad de contar con una norma

---

<sup>36</sup> *Bases constitucionales del Segundo Congreso Mexicano* expedidas el 24 de febrero de 1824. En PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Op. cit.* p. 40.

suprema, expidió el *Reglamento Provisional Político del Imperio mexicano* el 23 de febrero de 1823, texto que recogían los principios de la *Constitución* de 1814 y de la *Constitución* española de 1812; así, la separación de poderes se mantuvo y prohibía su depósito en una misma persona, no obstante, en un Capítulo<sup>37</sup> recogió la figura del Consejo de Estado previsto en la legislación española con funciones de asesoría para el Emperador, concepción diferente al Consejo del modelo francés, porque expresamente la jurisdicción de los cuestiones de gobierno y administrativas continuaban como facultad exclusiva del Poder Judicial.

Lo que siguió fue la deposición de Iturbide y la apertura de un Congreso Constituyente que expidió el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* del 31 de enero de 1824 y la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* del 4 de octubre de 1824. Este par de documento jurídicos son trascendentales para la historia jurídica y política de la nación mexicana porque en ellos

---

<sup>37</sup> Artículos 12, 41, 42 y 43 del *Reglamento Provisional Político del Imperio mexicano* aprobado el 23 de febrero de 1823. En PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Op. cit.* pp. 41-44.

recayó una decisión difícil que propició un ambiente de inestabilidad y conflicto entre los mexicanos a lo largo del siglo XIX y que fue origen de los desastres nacionales: la adopción de una forma de gobierno, que en este caso resultó ser republicana, representativa y federal.

Las constituciones federalistas que estuvieron vigentes en diferentes momentos del siglo XIX fueron: el *Acta Constitutiva y de Reformas* del 18 de mayo de 1847 y la *Constitución Política de la República Mexicana* del 5 de febrero de 1857. En ellas, en cuanto a la justicia administrativa, esta nunca fue aludida en ninguna de las Constituciones antes citadas, toda vez que disponían de una separación de poderes rígida y ante la cual, el Poder Ejecutivo estaba impedido para establecer tribunales dentro de sí y el Poder Judicial monopolizaba el sistema de justicia, incluyendo aquellos conflictos que tuviesen calidad de contencioso administrativo, estos se sometían a la tramitación del juicio de amparo.

*Artículo 50. El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.*

*Artículo 97. Corresponde á los tribunales de la federación, conocer:*

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

*(...)*

*III. De aquellas en que la federación fuere parte.*

*(...).*<sup>38</sup>

Como es de conocimiento general, la adopción del sistema federal se alternó con el sistema centralista en numerosas ocasiones y por largo tiempo, pero aquí cabe señalar una circunstancia muy particular: al adoptarse el sistema republicano federal se estaba importando el modelo de gobierno establecido en los Estados Unidos de América, lo que derivó junto al principio de separación de poderes en una fuerte tradición judicial para resolver las controversias que así lo ameritasen, incluidas aquellas donde

---

<sup>38</sup> *Constitución Política de la República Mexicana* expedida el 5 de febrero de 1857. En PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Op. cit.* pp. 167-171.

interviniesen la autoridad estatal y los particulares; en contraparte, el sistema republicano centralista estaba fuertemente marcado por la ideología conservadora europea y sostenía en que la mejor forma de gobierno era la monarquía. El problema no se centraban en una u otra forma de gobierno, el verdadero meollo del conflicto era la falta de identidad y unidad nacional que permitiesen el desarrollo y fortalecimiento del Estado y sus instituciones políticas.

La radical discrepancia de ideales y pensamiento político permitió que en los años en que los conservadores dispusieron del poder, proveyesen al país con leyes centralistas que a veces integraban sucintamente el modelo francés de justicia administrativa o creaban organismos con relativa jurisdicción contenciosa, ambos fuera del Poder Judicial, tal como lo refirió J. L. Vázquez Alfaro<sup>39</sup>:

Las *Bases para la Nueva Constitución* del 23 de octubre de 1835 y las *Leyes Constitucionales*<sup>40</sup> de 1836 fueron el primer

---

<sup>39</sup> Cfr. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *Op. cit.* pp. 128-139.

<sup>40</sup> También se les conoce como las *Siete Leyes*.

antecedente legislativo relacionado con la inclusión de un sistema cuasi jurisdiccional ajeno al sistema judicial para los actos de la administración susceptibles de propiciar un conflicto entre los particulares y la autoridad; la *Primera* ley estableció la figura denominada *reclamo* y que se interponía contra las resoluciones de expropiación; la *Quinta* ley facultó al Judicial para conocer de los conflictos del Poder Ejecutivo respecto de contratos o negocios y creó dentro de la estructura judicial los tribunales de Hacienda para resolver cuestiones específicamente fiscales.

*Primera.*

*Artículo 2. Son derechos del mexicano:*

*(...)*

*III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. (...), podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros en la capital, por el Gobierno y Junta departamental en los Departamentos, (...)*

*La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el superior Tribunal respectivo. (...).*

*Quinta.*

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

*(...)*

*VI. Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos ó negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno, ó por su orden expresa.*

*(...)*

*XI. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia por los tribunales superiores de tercera de los Departamentos.*

*(...).*<sup>41</sup>

Las *Bases de Organización Política de la República Mexicana* del 12 de junio de 1843 fueron expedidas en uno de los gobiernos de Antonio L. Santa Anna quien se acometió en restablecer en el Poder Judicial los tribunales de Hacienda de 1836, facultándolos para conocer de la jurisdicción administrativa y prohibiéndole al mismo Judicial intervenir en los asuntos económicos y de gobierno; también reinstauró el Consejo de Estado como cuerpo colegiado asesor del Ejecutivo, pero no trascendió.

---

<sup>41</sup> *Leyes constitucionales* expedidas entre el 15 de diciembre de 1835 y el 30 de diciembre de 1836. En PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Op. cit.* pp. 67-77.

*Artículo 112. Es atribución del Consejo proponer al Gobierno los reglamentos y medidas que le parezcan útiles al mejor servicio público en todos los ramos de la administración.*

*Artículo 115. El poder judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los departamentos, y en los demás que establezcan las leyes. Subsistirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería, mientras no se disponga otra cosa por las leyes.*

*Artículo 118. Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:*

*(...)*

*IV. Conocer en todas instancias de las disputas que se promuevan 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, ó los particulares contra un departamento, cuando se reduzcan á un juicio verdaderamente contencioso.*

*(...)*

*Artículo 119. No puede la Suprema Corte de Justicia:*

*(...)*

*II. Tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos ó económicos de la Nación, ó de los departamentos.*

*(...).*<sup>42</sup>

Las *Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución* del 22 de abril 1853 fueron elaboradas bajo el último gobierno de Antonio. L. Santa Anna y en esta ocasión por vez primera en la historia del Derecho mexicano se previó literalmente la creación del contencioso administrativo bajo la competencia del Ejecutivo y .dentro de un marco constitucional; consecutivamente se restableció el Consejo de Estado y se le dotó de facultades jurisdiccionales al estilo francés. La vida jurídica del sistema de justicia contenciosa fue breve, sin embargo arrojó un par de leyes especializadas que buscaron dar forma a esta nueva jurisdicción.

*Artículo 9. Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes ó se susciten en adelante; promover cuanto*

---

<sup>42</sup> *Bases de Organización Política de la República Mexicana* del 12 de junio de 1843. En PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Op. cit.* pp. 117-122.

*convenga á la hacienda pública, y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho; (...).*<sup>43</sup>

Las leyes que se crearon para regular la jurisdicción contencioso administrativa fueron la *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo*<sup>44</sup> y *Reglamento* de la misma del 25 de mayo de 1853 y la *Ley Orgánica de los Tribunales y Juzgados de Hacienda* del 20 de septiembre de 1853; la primera de ellas fue redactada por el jurista Teodosio Lares y con clara devoción al modelo contencioso francés, ordenó la creación de una Sección dentro del Consejo de Estado especializada en resolver las controversias contenciosas administrativas, prohibió la intervención del Poder Judicial en mencionados conflictos y definió un procedimiento para resolver los mismos a modo de juicio con sus etapas definidas y posibles recursos contra las resoluciones emitidas.

---

<sup>43</sup> *Sección primera. Gobierno Supremo de las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución* del 22 de abril 1853. En *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Tomo VI.* Disposición 3503-4159. Año 1851-1853. p. 367.

<sup>44</sup> También se le conoce como *Ley Lares*.

*Artículo 1°. No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.*

*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.*

*Artículo 4°. Habrá en el Consejo de Estado una sección que conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará por cinco consejeros abogados (...).*<sup>45</sup>

*Reglamento.*

*Artículo 6°. Cualquiera que en alguno de los casos contenidos en los artículos anteriores, tenga que reclamar un derecho actualmente*

---

<sup>45</sup> *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo* del 25 de mayo de 1853. En TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México. 2005. pp. XIII-XVI.

*existente o sobre talleres insalubres y peligrosos, presentará al ministerio a cuyos ramos pertenezca la materia sobre que se verse la reclamación o que haya dictado la medida administrativa que se reclame, una Memoria en que expondrá con sencillez y claridad los hechos y fundamentos legales, fijará en conclusiones precisas el objeto de la reclamación, y enunciará las piezas que presentare en apoyo de su demanda.*<sup>46</sup>

La segunda disposición se trató de la *Ley Orgánica de los Tribunales y Juzgados de Hacienda*,<sup>47</sup> en aquella época, la jurisdicción contenciosa administrativa aludía a diferentes actos administrativos emitidos por alguna autoridad estatal, sin embargo, la tradición la diferenciaba de todo aquello que se relacionara con la materia tributaria, motivo por el cual a la par de la *Ley Lares* se publicó esta ley para crear dentro del Poder Judicial los juzgados de primera instancia y tribunales superiores especializados en asuntos de Hacienda.

---

<sup>46</sup> *Ibíd.* pp. XVII-XXXIV.

<sup>47</sup> *Ley Orgánica de los Tribunales y Juzgados de Hacienda* del 20 de septiembre de 1853. En *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Tomo VI. Disposición 3503-4159. Año 1851-1853.* pp. 672-679.

Desafortunadamente, el contexto político y social del país en 1854 se vio desestabilizado por el gobierno dictatorial de Antonio L. de Santa Anna y el enorme descontento generalizado en la mayor parte de la población; el desenlace fue la proclamación del Plan de Ayutla y el levantamiento armado que concluyó al año siguiente. Así, una vez derrocado el gobierno se procedió a reorganizar el país y consecuentemente el establecimiento de un nuevo orden constitucional; por lo que se refiere a la legislación emanada del gobierno saliente, toda disposición perdió su vigencia y en razón de aquellas que regulaban sobre la administración de justicia, fueron abrogadas por la *Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la nación, del Distrito Federal y Territorios*<sup>48</sup> que ordenó entre otras acciones:

*Artículo 42. Se suprimen los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares. (...)*

---

<sup>48</sup> También se le conoce como *Ley Juárez*.

*Artículo 77. Quedan insubsistentes y sin efecto alguno todas las disposiciones que sobre administración de justicia se han dictado desde Enero de 1853 hasta la fecha.*

*Artículos transitorios.*

*(...)*

*Tercero. Los tribunales especiales suprimidos en virtud de este decreto, pasarán todos los negocios que tuvieren, á los jueces ordinarios, y cuando aquellos se sigan á instancia de parte y hubiere varios jueces en el lugar, al que eligiere el actor.*<sup>49</sup>

Esto representó el fin de la brevísima vida jurídica de la *Ley Lares* y todo aquello que sugiriera un sistema de justicia contencioso administrativo ajeno al Judicial a la par de los tribunales ordinarios del país. Lo que siguió fue el establecimiento de la *Constitución Política de la República Mexicana* de 1857 y la configuración de un sistema judicial concentrado y defendido en la voz de Ignacio L. Vallarta ante cualquier intento por restablecer el contencioso administrativo del modelo europeo.

---

<sup>49</sup> *Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la nación, del Distrito Federal y Territorios* del 23 de noviembre de 1855. En PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Op. cit.* pp. 150-154.

No obstante la nueva configuración política del Estado mexicano, el país continuaba sumido en una crisis social, política y económica, situación que se pretendió revertir mediante la emisión de un conjunto de leyes fundadas en los principios de la *Constitución* de 1857 que cambiarían el rostro del país; a esas nuevas disposiciones se les conoce como *Leyes de Reforma* y entre sus diversos mandatos se encontraban la separación Iglesia-Estado, la supresión de los fueros eclesiástico y militar, la desamortización de determinados bienes civiles y de la Iglesia, la defensa de la libertad de expresión y de culto y la creación del Registro del Estado Civil y de su institución del matrimonio, entre otros.

Esto representó un duro golpe contra las tradiciones e intereses conservadoras de muchos mexicanos, motivo por el cual se desconoció al gobierno constitucional del entonces presidente B. Juárez y dio inicio la Guerra de Reforma; el conflicto finalizó en 1861 y el resultado fue la derrota del bando conservador y la continuidad de la República federal, sin embargo, los costos

habían sido excesivos y favorecieron la inminente bancarrota del Estado.

Ante esta desesperante situación, Juárez propuso entre diversas medidas, la interrupción de los pagos a Inglaterra, España y Francia por concepto de deuda externa, hecho que desencadenó el enérgico reclamo de los mismos y una serie de futuros eventos desafortunados que atentaban contra la frágil estabilidad del país. El reclamo de las tres naciones mencionadas fue enérgico y pronto, las mismas optaron por reclamar sus pagos aún por la fuerza militar; así, embarcaciones de los tres países llegaron a puerto mexicano en 1862 para presentar su queja formal ante el gobierno mexicano, pero este logró negociar hábilmente con ellos y al poco tiempo regresaron las embarcaciones a su lugar de origen, excepto una. Francia no tenía intención alguna de lograr un acuerdo y todo lo contrario, inició su avance militar dentro del territorio nacional y declaró formalmente la guerra al Estado mexicano.

Las consecuencias de estos hechos fueron una época más de guerra y destrucción para el país, particularmente porque con la llegada de los franceses y su deseo que conquistaran México, los partidarios conservadores mexicanos vieron su última oportunidad de regresar al poder y establecer al fin una monarquía. Lo que siguió fue la persecución del Gobierno republicano encabezado por Juárez, su huida a lo largo y ancho del país y el establecimiento de un gobierno franco conservador que en 1863 ofreció el trono de México a Maximiliano de Habsburgo; así, ese mismo año se instauró el Segundo Imperio Mexicano.

Ahora bien, una vez establecido el nuevo gobierno, Maximiliano se avocó a tomar las mejores decisiones para el bien de sus gobernados, instruyendo así entre otras acciones: la publicación del *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* del 10 de abril 1865, la adopción de la monarquía moderada y hereditaria, la reapertura de la Real y Pontificia Universidad de México, la reorganización de la división territorial del Imperio y el acogimiento

de muchísimas disposiciones de las *Leyes de Reforma* que a la postre contribuirían en la oposición de los mismos conservadores.

Pero entre todas las acciones, también se presentó una que estuvo directamente relacionada con la justicia contenciosa administrativa y su instauración por segunda ocasión en la historia del Derecho mexicano; la primera acción correspondió en establecer un fundamento en la norma suprema materializada en el *Estatuto Provisional*:

*Artículo 28. Los Prefectos son los delegados del Emperador para administrar los Departamentos cuyo gobierno se les encomienda, y ejercen las facultades que las leyes les demarcan.*

*Artículo 30. Las atribuciones del Consejo Departamental, son:*

*(...)*

*III. Conocer de lo contencioso-administrativo en los términos que la ley disponga.*<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* del 10 de abril de 1865. En PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Op. cit.* pp. 182-184.

Entonces, atendiendo al mandato legal en ese mismo año se expidieron la *Ley sobre lo contencioso-administrativo y su Reglamento*, ambas del 1 de noviembre de 1865: esencialmente ordenaron la constitución de un tribunal administrativo de jurisdicción retenida y su procedimiento, misma que se concretó en el Consejo de Estado facultado para conocer de las cuestiones contenciosas administrativas, símil de los primeros modelos franceses, además de prohibir expresamente la intervención del Judicial para conocer de los mismos asuntos.

*Artículo 1º. No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.*

*Artículo 2º. Son cuestiones contencioso-administrativas, todas las que se promuevan por cualquiera persona o Corporación reclamando un derecho perfecto y preexistente que se pretenda haberse violado por el Gobierno o sus agentes o por lo que obran en su nombre en asuntos de cualquier ramo de la administración, que proceda de algún acto administrativo. Lo son igualmente (...) las relativas a los derechos adquiridos por un acto administrativo, siempre que se trate de la interpretación y aplicación del acto administrativo de que nace el*

*derecho, así como las que se promuevan sobre la ejecución y cumplimiento de los actos administrativos.*

*Artículo 11. Los Consejos de Prefectura, los Prefectos de los Departamentos, los Ministros de Gobierno del Emperador, y el Consejo de Estado, conocerán de las cuestiones administrativas en el grado, forma y manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta ley.*

*Artículo 20. Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la Administración, ya sean individuos o Corporaciones, por crímenes o delitos, cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa.<sup>51</sup>*

A pesar de este esfuerzo, la nueva jurisdicción contenciosa tuvo una vida corta y corrió la misma suerte que su antecesora de 1853; una vez que Maximiliano fue perdiendo apoyo y terreno político por parte de los conservadores mexicanos y de las fuerzas imperiales francesas, el Segundo Imperio Mexicano se

---

<sup>51</sup> *Ley sobre lo contencioso-administrativo y su reglamento del 1 de noviembre de 1865. En TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Op. cit. pp. XXXV-XLV.*

consumió con el avance de las restablecidas fuerzas repúblicas de B. Juárez, llegando a su fin en 1867 y restableciéndose la *Constitución* de 1857. Lo que siguió en la historia jurídica de la justicia administrativa fue la resolución de las controversias bajo el paradigma del inmutable sistema judicial y la tutela proporcionada por el juicio de amparo.

***b. Periodo posrevolucionario.***

El 25 de mayo de 1911 los legisladores mexicanos aprobaron por unanimidad la renuncia del presidente Porfirio Díaz; a menos de un año del comienzo de la Revolución mexicana se había logrado el primero de los cometidos, aunque quedaban pendientes muchos otros que buscaban redondear la edificación de un Estado democrático; y así, con la organización de elecciones libres resultó elegido como presidente Francisco I. Madero, sin embargo, a pesar los renovados bríos, la buena voluntad y el optimismo, la integración de la nueva administración pretendió incluir entre sus filas a representantes de todos los sectores, tanto

seguidores como opositores, lo que a la postre derivó en el desentendido total y la fractura de un modelo de Gobierno obsoleto, carente de fuerza y sustento jurídico.

Consecuencia de esto fue una guerra civil entre los diversos grupos políticos y sociales que buscaron hacerse del poder para hacer prevalecer sus demandas, generando un ambiente de violencia, muerte y desestabilidad social en todo el país. No obstante, la voluntad por conformar un Gobierno de unidad continuaba vigente y así fue como aún en plena contienda revolucionaria los diversos actores del conflicto se reunieron para acordar un pacto social que incluyera las demandas de los más desprotegidos y olvidados por el Estado a través de un Congreso Constituyente elegido para redactar la nueva Constitución mexicana: el resultado fue la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que se publicó el 5 de febrero de 1917 y comenzó su vigencia el 1 de mayo del mismo año.

Al respecto, J. Patiño Camarena resume breve y acertadamente los alcances e importancia de este cuerpo normativo en el siguiente orden de ideas:

*(...) la promulgación de la Constitución de 1917, sienta las bases para la configuración de nuestra democracia social que parte de la consideración de que se puede alcanzar el bienestar social sin necesidad de sacrificar la libertad si el Estado interviene en la vida económica en representación de los intereses de la comunidad y orienta el desarrollo de las fuerzas económicas, con este fin se formulan las disposiciones contenidas en los artículos 3º, 27, 28 y 123 constitucionales, que en su conjunto configuran el núcleo de lo que se ha dado en llamar la Declaración de Derechos Sociales.<sup>52</sup>*

Así es como se fue configurando la obligación del Estado por satisfacer numeras demandas relacionas *v. gr.* con la educación, la salud, el campo, el desarrollo económico, la recaudación tributaria, entre otras más que conjuntamente propiciaron el crecimiento desmedido del aparato gubernamental dentro del

---

<sup>52</sup> PATIÑO CAMARENA, Javier. *Nuevo Derecho electoral mexicano*. Editorial Constitucionalista. Séptima edición. México. 2002. 712 p. 48.

Ejecutivo y el establecimiento de un Estado mexicano “obeso, burocrático, patrimonialista, centralizador y (...) que a través de su administración, atropellaba muchas veces los derechos de los ciudadanos e incluso de los propios servidores públicos”.<sup>53</sup>

Ejemplo de esto se vivió entre los años sesenta y ochenta, periodo en el cual se realizaron sin fin de reformas constitucionales, emisión leyes, creación de nuevos organismos, desaparición de otros y una intervención excesiva en los sectores público, privado y social.

Ahora bien, como es de conocimiento amplio, el tema de la justicia administrativa y el establecimiento de tribunales propios representó para el constitucionalismo mexicano un serio problema al promulgarse la *Ley de Justicia Fiscal* de 1936 fundada en las facultades extraordinarias del presidente y por mantenerse al margen de legalidad por muchos años hasta las reformas constitucionales de 1946, 1967 y 1987.

---

<sup>53</sup> GONZÁLEZ PARÁS, José Natividad. *La reforma del Estado en México y los cambios en su estructura administrativa*. En: INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C. *op. cit.* pp. 33-34.

Pero antes de que sucediera todo esto, la *Constitución Federal* de 1917 había conservado diversas disposiciones y principios de sus antecesoras, entre ellos el de la separación de poderes. La referencia a este principio es continua, pero ello se debe a su importancia dentro de la adopción del sistema federal y democrático del país desde la *Constitución* de 1824. Ahora bien, en cuanto a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial regulados a partir de 1917, estos se facultaron bajo la interpretación de que cualesquiera de ellos no podía recaer en una misma persona, afirmación que daba fundamento a la presencia de organismos jurisdiccionales únicamente dentro del aparato judicial y que a su vez implicaba que todo aquello que versaran sobre controversias entre la Administración Pública y un particular, indistintamente fuera resuelto por los tribunales mencionados.

La exposición de motivos de la *Ley de Justicia Fiscal* de 1936 citó en sus antecedentes legales tres ordenamientos jurídicos: La Ley reglamentaria sobre el juicio de amparo en lo referente a la materia administrativa, la *Ley Orgánica de la Tesorería* y la *Ley*

*para la Calificación de Infracciones Fiscales y la Aplicación de Penas Correspondientes*, mismas que ahora representan la etapa estudio, experimentación y reconocimiento de parte del Estado para el establecimiento de la jurisdicción administrativa y de tribunales propios siguiendo el modelo europeo.

Apoyado en los estudios de J. L. Vázquez Alfaro<sup>54</sup>, la primera ley que contempló una vía de solución a los conflictos entre autoridades y particulares fue la *Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal*,<sup>55</sup> la cual reglamentó dos vías para solucionar los asuntos contencioso-administrativo: el juicio de amparo y el recurso de súplica<sup>56</sup>; de este último la ley estableció un procedimiento especial que permitía al interesado interponer el recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra “*las sentencias definitivas dictadas en segunda instancia por los tribunales federal, o por los*

---

<sup>54</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *Op. cit.* pp. 140-144.

<sup>55</sup> *Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de octubre de 1919.

<sup>56</sup> Su fundamento se encontraba el texto original del artículo 104, fracción I de la *Constitución Federal*. Desapareció con el *Decreto que reforma la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 1934.

*Tribunales de los Estados, del Distrito Federal y Territorios, con motivo de controversias que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales”.*<sup>57</sup> Este recurso de súplica dio cabida a un procedimiento contencioso administrativo bajo la tutela del Judicial, pero a la par de este, también se desarrollaron otras disposiciones y mecanismos que permitían a los gobernados defenderse de los actos de la administración, específicamente de asuntos fiscales.

La segunda normatividad que fungió como antecedente fue la *Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes*;<sup>58</sup> su objeto principal fue establecer el derecho de los contribuyentes a presentar un recurso de revisión para calificar o castigar toda infracción sujeta a las leyes fiscales vigentes, creando para ello un órgano denominado Jurado de Penas Fiscales dentro de la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público; este órgano al recibir los recursos procedía a

---

<sup>57</sup> Artículo 130, párrafo primero de la *Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal de 1919*.

<sup>58</sup> *Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 1924.

darles trámite para determinar su validez bajo un procedimiento breve y concentrado, sin embargo sus resoluciones podían ser recurridas antes la citada Secretaría. Frente estas condiciones, la conclusión fue que el Jurado funcionaba como un órgano de control interno, no obstante que su naturaleza jurídica y fundamento lo pretendían acercar al control jurisdiccional pero lo mantenían dentro del mismo Ejecutivo con facultades administrativas, por lo tanto sus fallos podían brindar certeza jurídica pero su independencia era cuestionable.

El último ordenamiento jurídico citado fue la *Ley Orgánica de la Tesorería de Federación*<sup>59</sup> la cual contenía entre su articulado las figuras del procedimiento administrativo de ejecución ante créditos fiscales no pagados y del juicio sumario de oposición para revertirlo mediante su trámite ante la autoridad judicial.

Como puede observarse, todas las anteriores disposiciones inspiraron la creación de la *Ley de Justicia Fiscal* para la defensa

---

<sup>59</sup> *Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1932.

de los contribuyentes frente a las resoluciones y sanciones de la autoridad recaudadora, y que a su vez constituyó en pilar de la justicia administrativa, de su procedimiento contencioso administrativo y sus tribunales especializados.

### **C. México moderno y contemporáneo.**

Una vez concluido el proceso revolucionario de 1910 y restablecido el orden social en la Constitución Federal de 1917, la organización del Estado mexicano comenzó a reconstruirse a partir de los paradigmas vigentes del siglo XIX; como resultado, se restablecieron la forma de gobierno y las funciones esenciales y equilibradas del Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, aunque este último comenzó a adquirir características muy particulares durante la presidencia de Plutarco E. Calles que derivaron en un Ejecutivo que sobrepasaba y establecía las directrices de los otros Poderes; lo que siguió fue la adopción del sistema presidencial ensalzado como la representación máxima del poder absoluto bajo la máscara del federalismo y la democracia.

El Tribunal Fiscal de la Federación nació con jurisdicción delegada en el seno del Ejecutivo y bajo la *Ley de Justicia Fiscal* promulgada por el presidente Lázaro Cárdenas “*en ejercicio de las facultades que para la organización de los servicios*

*hacendarios fueron concedidos al Ejecutivo por el Congreso General en decreto del 30 de diciembre de 1935*<sup>60</sup>. Sin embargo, Nava Negrete explica que en ese entonces la Constitución Federal en su artículo 49 “*no autorizaba excepción alguna a su mandato de (sic) división de poderes y no permitía la existencia de un Tribunal fuera de la órbita del Poder Judicial*”,<sup>61</sup> por lo tanto, el Tribunal Fiscal y su *Ley* eran contrarias a la Constitución.

En su momento, esto atrajo numerosas críticas porque violentaba la tradición judicial que había imperado en México desde la Constitución Federal de 1824, se atentaba al monopolio de la administración e impartición de justicia por el Judicial y se cuestionaba la doctrina jurídica establecida por los juristas Vallarta y Pallares bajo la interpretación de la Constitución Federal de 1857. Por otra parte, fue motivo de festejo porque si bien la figura del juicio de amparo y otros recursos funcionaban para defender

---

<sup>60</sup> TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Op. cit.* p. 11.

<sup>61</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. *Setenta años del tribunal Administrativo Federal*. En FERNANDEZ RUIZ, Jorge y SANTIAGO SÁNCHEZ, Javier (Coords). *Contencioso Administrativo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2007. p. 250.

los derechos constitucionales de los mexicanos, estos no siempre se adecuaba a la necesidad de oponerse eficientemente ante los actos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública o de cualquier otra que impusiera preponderantemente penas fiscales.

Cabe advertir que los fallos expedidos por el Tribunal eran declarativos de nulidad y carecían de la fuerza de ejecución, propiciando que si la autoridad responsable se negaba a cumplir con la misma, el único medio disponible del ciudadano para obtener el cumplimiento fuera el juicio de amparo. Esta situación es controversial porque incluso hoy en día, el cumplimiento de la autoridad administrativa y la eventual ejecución de las sentencias derivadas del juicio contencioso administrativo resultan difíciles y en ocasiones imposibles porque legalmente no existen los medios eficaces para obligar a la autoridad, sumado a que los actuales tribunales administrativos (federal y locales) aun cuando en su mayoría son legalmente autónomos, continúan dependiendo presupuestalmente del Ejecutivo y ello permite la posibilidad de

mellar en la capacidad coercitiva de las sentencias y en la confianza de la ciudadanía.

También es importante señalar que apegados al modelo francés, el Tribunal Fiscal se enmarcó dentro del Ejecutivo y se le consideró como representante de este, con la salvedad de que sería independiente al momento de emitir sus resoluciones y estas no estarían influenciadas por el presidente de la República o por cualquier otra autoridad durante el desarrollo del procedimiento. Pese a ello, la imagen mostrada era de un Ejecutivo juez y parte, no obstante que cabía la posibilidad de que las resoluciones del Tribunal a su vez fueran revisadas en la legalidad por el Poder Judicial vía juicio de amparo.

Posteriormente y con el inicio de actividades del Tribunal Fiscal de la Federación se fueron subsanando algunas deficiencias jurídicas aunque la *Ley de Justicia Fiscal* se abrogó en 1938.

### **a. Reformas constitucionales.**

Una de los principales problema del Tribunal que se buscó resolver fue su constitucionalidad, misma que con el paso de los años ha sido perfeccionada mediante diversas reformas a la Constitución Federal y bajo el fundamento legal de diferentes leyes. A nivel constitucional, el primer intento por incluir los tribunales administrativos se dio al modificar el artículo 104 en su fracción I, la cual estableció lo siguiente:

*Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:*

*I. (...)*

*En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.<sup>62</sup>*

---

<sup>62</sup> Decreto por el cual se reforma la fracción del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1946.

De esta manera se pretendió reconocer indirectamente la presencia de un tribunal administrativo y se propició la creación de un modelo de justicia administrativa mixto entre el Ejecutivo y el Judicial, pero esto no fue suficiente por lo que el mismo artículo tuvo que ser reformado en la década de los sesenta bajo una propuesta nueva.

*Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:*

*I. (...)*

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

*Procederá el recursos de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas*

*resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.*

(...).<sup>63</sup>

Esta reforma debe considerarse como punto de origen de todo el sistema mexicano de impartición de justicia administrativa porque aun cuando se creó un organismo jurisdiccional administrativo mediante una ley particular varios años antes, fue hasta 1967 cuando se llenó el vacío legal que dejaba al mencionado tribunal fuera de todo marco legal y su existencia se dejaba a la libre interpretación. Así también, se facultó a las Entidades Federativas para crear sus propios tribunales administrativos y se confirmó el establecimiento de un sistema de justicia administrativa mixto con la fuerte presencia del Poder Judicial para resolver los recursos interpuestos en contra de las resoluciones de jurisdicción contencioso-administrativa.

---

<sup>63</sup> *Decreto que reforma y adiciona los artículos 94, 98, 100, 102, 104 fracción I, 105 y 107 fracciones II párrafo final, III, IV, V, VI, VIII, XIII y XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1967.

Posteriormente se presentó una nueva reforma que buscaba principalmente corregir algunas deficiencias de técnica legislativa; de esta forma, el legislador armonizó el texto constitucional ordenando las facultades del Legislativo y del Judicial en sus respectivos capítulos y a la vez confirmó la constitucionalidad de los tribunales contencioso administrativo en todo el país y del sistema de justicia mixto.

*Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

*(...)*

*XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.*

*Artículo 104. (...)*

*(...)*

*I-B. de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. (...).*<sup>64</sup>

*Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.*

*(...)*

*IV. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. (...)*<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Decreto por el que se adicionan la fracción XXIX-H al artículo 73, la fracción I-B al artículo 104 y un párrafo final a la fracción V del artículo 107; se reforma el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97, el artículo 101, el inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI, VIII y XI del artículo 107; y se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 y el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987.

<sup>65</sup> Decreto por el que se reforman los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos que se indican. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987.

## ***b. Legislación contencioso-administrativa federal.***

Concerniente a las leyes que mantuvieron vigente el sistema de impartición de justicia administrativa ajeno al Poder Judicial y con la abrogación de la *Ley de Justicia Fiscal*, a la par de las reformas constitucionales se fueron publicando diferentes leyes que continuaron dando vida al Tribunal Fiscal de la Federación desde un marco legal especializado y preponderantemente fiscal, mismas que a continuación se enuncian cronológicamente<sup>66</sup>:

1. *Código Fiscal de la Federación de 1938*.<sup>67</sup> Este ordenamiento fue responsable de abrogar la controvertida *Ley de Justicia Fiscal* y su objeto fue agrupar en un solo cuerpo normativo las disposiciones sustantivas y adjetivas de tipo fiscal, además de incluir en su texto la estructura orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

---

<sup>66</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *Op. cit.* 145-154 pp.

<sup>67</sup> *Código Fiscal de la Federación*. Publicado en *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1938.

2. *Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación*: Esta ley fue publicada a la par del *Código Fiscal de la Federación* de 1967 y entre ambos textos legales mantuvieron especial armonía en las partes sustantivas, adjetivas y orgánicas. Sumado a esto, también se presentó un cambio muy importante en la concepción de la impartición de justicia al procurar la autonomía del Tribunal para emitir sus resoluciones y no verse comprometido con el Ejecutivo.

*Artículo 1°. El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que esta ley establece.*<sup>68</sup>

3. *Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación*:<sup>69</sup> Esta ley abrogó a la *Ley Orgánica* de 1967 e introdujo numerosos cambios en la organización del Tribunal. Entre las mejoras se encontraba la creación de una Sala Superior y de Salas regionales con el fin de acercar el sistema de justicia a los mexicanos en todo el país. Lo que refiere a sus disposiciones adjetivas, estas fueron

---

<sup>68</sup> *Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1967.

<sup>69</sup> *Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de febrero de 1978.

reformas en el *Código Fiscal de la Federación* de 1981 y por vez primera se facultó al tribunal para imponer multas ante el incumplimiento de sus disposiciones.

4. *Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación*:<sup>70</sup> Esta nueva ley a su vez derogó la *Ley Orgánica* de 1978 y fue producto de una iniciativa del Ejecutivo que formó parte del proceso de modernización y reforma tributaria integral a favor de la seguridad jurídica de los contribuyentes establecida en la administración del presidente Ernesto Zedillo. Como resultado, la ley publicada contó con una nueva distribución de funciones, el establecimiento de un contralor, la ampliación de su competencia, entre otros.

Consecuencia de esto, se comenzó a presentar un acelerado desarrollo en el sistema de impartición de justicia y por ende el número de controversias a resolver se incrementó ante la aceptación del Tribunal como organismo confiable y dispuesto a impartir justicia pronta y expedita, lo que a su vez llevó a realizar

---

<sup>70</sup> *Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1995.

diversas reformas a la ley ir a la par de la sociedad y conservar su vigencia. Entre las reformas más importantes se encuentran el cambio de denominación del Tribunal Fiscal de la Federación, la ampliación de su competencia para convertirse en un pleno organismo jurisdiccional contencioso-administrativo y la reafirmación de la autonomía del Ejecutivo, particularmente en materia presupuestal:

a) Cambio de denominación y ampliación de competencia:

*Artículo 11. El Tribunal (...) conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:*

*(...)*

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

*(...).*

*Disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.*

*Artículo Décimo Primero. En relación con las modificaciones a que se refiere el Artículo Décimo de este Decreto, se estará a lo siguiente:*

*(...)*

*Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación (...).<sup>71</sup>*

**b) Autonomía presupuestal:**

*Artículo 1º.(...)*

*El proyecto de presupuesto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será elaborado por la Sala Superior de dicho Tribunal, con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación, en los términos de los criterios generales de política económica, en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Una vez aprobado su presupuesto, el*

---

<sup>71</sup> Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000.

*Tribunal lo ejercerá directamente.*<sup>72</sup>

5. *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:*<sup>73</sup> Esta ley es la más reciente y se trabajará en otro Capítulo. Sin embargo, cabe precisar que se trata de una ley diseñada para el desarrollo continuo de la justicia administrativa en un organismo jurisdiccional a la par de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*. Siendo así que a la fecha han sido reformados diversas ocasiones con resultados sobresalientes.

*Artículo 1°. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte (...).*<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 2006.

<sup>73</sup> Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 2007.

<sup>74</sup> Decreto por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de diciembre de 2005. Esta ley derogó el *Título VI del Código Fiscal de la Federación* y los artículos que comprenden del 197 al 263 de la citada ley. Entró en vigor el 1 de enero de 2006.



## II. Conceptos fundamentales.

### 1. Estado.

El Estado “no es un concepto unívoco; es decir cuando las personas usan esta palabra no se están refiriendo a la misma categoría científica”,<sup>75</sup> esto se traduce en la existencia de una gran diversidad de teorías bajo las cuales se ha pretendido racionalizar el Estado, motivo de numerosos y extensos estudios para definir la naturaleza y composición de este.

La primera idea fundamental corresponde a la pregunta ¿Qué es una teoría? Al respecto, S. Hawking formuló una idea de ello:

*Una teoría es una buena teoría siempre que satisfaga dos requisitos: debe describir con precisión un amplio conjunto de observaciones sobre la base de un modelo que contenga solo unos pocos*

---

<sup>75</sup> AYLUARDO SAUL, Mario. “Conceptualizaciones fundamentales respecto de la reforma del Estado. Ensayo”. En *Cultura Jurídica de los Seminarios de la Facultad de Derecho*. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. Número 4, octubre-diciembre. México. 2011. p. 278.

*parámetros arbitrarios, y debe ser capaz de predecir positivamente los resultados de observaciones futuras.*<sup>76</sup>

Partiendo de esta idea, una de las teorías bajo la que explica la complejidad del Estado sin disgregar su naturaleza humana es la propuesta por Herman Heller; sus estudios no se limitan a considerar exclusivamente los elementos normativos y defiende la integración de las estructuras sociales, culturales, económicas y políticas del Estado.

Sobre su origen, H. Heller plantea que durante la Edad Antigua existieron las sociedades organizadas bajo muchos conceptos, pero no como Estado; no existió la idea de organización estatal en una unidad jurídico política bajo un contexto histórico y social, resultando imposible asimilarlos a la idealización del Estado moderno.

---

<sup>76</sup> HAWKING, Stephen William. *Historia del tiempo. Del Big Bang a los Agujeros negros*. RBA Editores. España. 1993. p. 27.

Es a finales de la Edad Media cuando se comenzó a configurar un Estado primitivo, donde el poder se fragmentaba y se distribuía indistintamente, en las manos de los hombres con algún tipo de autoridad, dejando a los señores feudales con pocos elementos capaces de dominar; esta concepción del Estado se modifica durante el Renacimiento e inicios de la Edad Moderna, cuando los medios reales de administración y poder pasaron de las manos privadas de los hombres con autoridad a convertirse en una prerrogativa de un príncipe absoluto en calidad de público y posteriormente consolidarse en el Estado *moderno* como unidad jurídica, política y social.<sup>77</sup>

Ahora bien, el término *Estado*, tiene su origen en el vocablo italiano *stato*, con el que se dio nombre a la nueva figura de organizaciones políticas y sociales dirigidas por los príncipes de los Estados italianos de la Edad Media, siendo N. Maquiavelo quien la introdujo en su obra *El príncipe*:

---

<sup>77</sup>Cfr. HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición (6ª reimpresión). México. 2012. pp. 165-177.

*Cuantos Estados y cuantas dominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son principados o repúblicas. Los principados se dividen en hereditarios y nuevos. Los hereditarios, en quien los disfruta, provienen de su familia, que por mucho tiempo los poseyó.*<sup>78</sup>

El Estado es una creación cultural, histórica, jurídica, política y sociológica conformada por “*unidades de poder continuas y reciamente organizadas, con un solo ejército que era, además, permanente, una única y competente jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario, imponiendo a los demás súbditos el deber de obediencia con carácter de general*”,<sup>79</sup> misma idea que H. Heller acotó en el siguiente concepto: [es] (...) *una unidad de dominación, independientemente en lo exterior e interior, que actuara de modo continuo con medios de poder propios, y claramente delimitada en lo personal y territorial*”.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> MACHIAVELLI, Niccoló. *Il Principe*. Giunti, BIG Biblioteca Ideale Giunti. Firenze- Milano, Italia. 2004. p. 20. Orig. “*Tutti gli stati, tutti e’ dominii che hanno avuto et hanno imperio sopra gli uomini, sono stati e sono o republiche o principati. E’ principati sono o ereditari, de’ quali el sangue del loro signore ne sia suto lungo tempo principe, o sono nuovi*”.

<sup>79</sup> HELLER, Hermann. *Op. cit.* p. 172.

<sup>80</sup> *Ibidem*. p. 166.

Otros conceptos del Estado son frutos de diferentes teorías, *v. gr.* bajo la Teoría pura del Derecho, H. Kelsen lo explicó como: “(...) *la comunidad creada por un orden jurídico nacional*”;<sup>81</sup> Por otra parte, el constitucionalista francés André Hauriou lo definió como “*una agrupación, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción*”.<sup>82</sup>

Sin importar su creador, los anteriores conceptos pretendieron identificar los elementos esenciales presentes en la institución del Estado; así, la Teoría de Heller considera como supuestos necesarios del Estado los elementos físicos de orden externo, elementos étnicos o antropológicos, elementos psíquicos, elementos culturales y elementos políticos; y la Teoría tradicional de los elementos del Estado establece que siendo este la organización política de una sociedad, existen cuatro elementos

---

<sup>81</sup> KELSEN, Hans. *Teoría general del derecho y del Estado*. Trad. Eduardo García Máynez. Universidad Nacional Autónoma de México. Tercera edición. México. 2010. p. 215.

<sup>82</sup> HAURIOU, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Trad. José Antonio González Casanova. Ariel. Segunda edición. España. 1980. pp. 118-119.

básico: el territorio, la población, los fines que se propone atender y un orden jurídico que ata a todos.

Esta última teoría es clásica en la enseñanza y práctica del Derecho, motivo bajo el cual se explican los siguientes elementos:

## **A. Ámbito espacial de validez de la norma jurídica.**

Se refiere a lo que A. Hauriou denominó como un territorio sobre el que está asentado una comunidad humana, si bien la denominación del elemento es importado de la Teoría de H. Kelsen:

*La unidad del territorio estatal y, por ende, la unidad territorial del Estado, es una unidad jurídica, no geográfica natural. Pues el territorio del Estado no es en realidad sino el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado.*<sup>83</sup>

Para A. Hauriou la agrupación humana básica del Estado está fija en un territorio determinado, el cual se considera como el territorio del Estado; y a su vez trasciende porque en la historia de la humanidad, el establecimiento de los pueblos sobre una porción de tierra fueron acontecimientos que dieron paso a la formación de naciones y consecuentemente, de la creación de Estados.

---

<sup>83</sup> KELSEN, Hans. *Op. cit.* 247.

Al respecto, en la obra jurídica mexicana clásica de A. Serra Rojas, también denominó como territorio al primer elemento del Estado y lo explicó de la siguiente forma:

*Una comunidad es un grupo social coherente unido por fuertes lazos de solidaridad que exige una porción geográfica en la que se desenvuelve la vida de relación. Los factores geográficos como el suelo, el clima, la topografía del terreno, las regiones montañosas, la naturaleza de su suelo, las praderas y bosques, los litorales marítimos, las tierras frías y calientes, las llanuras o desiertos ejercen una influencia determinante sobre la vida social, sobre todo, cuando el grupo se hace sedentario, permanece estable y se fija en un lugar determinado.<sup>84</sup>*

---

<sup>84</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*. Porrúa. Decimoctava edición. México. 2006. p. 239.

## **B. Nación.**

Este concepto alude a lo que numerosos estudiosos han denominado pueblo, población, Nación o Estado- nación y que a lo largo de los años ha generado amplios estudios con conclusiones diversas, no obstante, la mayoría coinciden en que los individuos que conforman el Estado son la esencia del mismo, independientemente de cómo se les llame.

H. Kelsen definió a este elemento de la siguiente manera: “*El pueblo del Estado son los individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional: trátase del ámbito personal de validez de dicho orden*”.<sup>85</sup>

Por su parte, Serra Rojas lo interpretó como la población y se refirió a ella de la siguiente forma:

*El concepto de población del Estado hace referencia a un concepto cuantitativo o sea el número de hombres y mujeres, nacional y*

---

<sup>85</sup> KELSEN, Hans. *Op. cit.* p. 276.

*extranjeros, que habitan en su territorio, cualquiera que sea su número y condición, y son registrados por los censos generales de población.*<sup>86</sup>

*Un Estado necesita de una población que es el ámbito humano al que se va a aplicar el orden jurídico. Una población está constituida por un número de personas que conviven en un territorio para realizar sus fines sociales.*<sup>87</sup>

Respecto del concepto de nación, históricamente se ha concebido desde dos perspectivas: la alemana u objetiva que explica a la Nación como el producto de elementos presentes, tales como la geografía, la lengua, la religión o incluso la raza; y la francesa o subjetiva, en la cual se concibe a la Nación como un elemento complejo donde inciden elementos étnicos, acontecimientos históricos, una comunidad de intereses e incluso elementos de parentesco espiritual que sumados tienen como fin un proyecto de vida común para cada uno de los individuos que la conforman. De esta forma A. Hauriou se refirió a este elemento como una

---

<sup>86</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*. Op. cit. pp. 241-242.

<sup>87</sup> *Ibidem*. p. 248.

agrupación humana que está en la base del Estado, es decir, la Nación:

*(...) una agrupación humana en la que los individuos se sienten unidos los unos a los otros por lazos a la vez materiales y espirituales y se consideran diferentes de los individuos que componen las otras agrupaciones nacionales.*<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> HAURIOU, André. *Op cit.* p. 119.

### C. Poder.

Históricamente el poder se ha manifestado en dos formas: como poder de hecho y como poder de Derecho: el primero hace referencia a una situación irregular como sería una revuelta social; el segundo se refiere al que nace y se apega a la voluntad del grupo humano en relación con su orden jurídico.

H. Kelsen se refirió a este elemento de la siguiente forma: "*El poder del Estado a que el pueblo se encuentra sujeto, no es sino la validez y eficacia del orden jurídico, de cuya unidad deriva la del territorio y la del pueblo*".<sup>89</sup>

Por otra parte, para A. Hauriou el poder es lo que dirige a toda agrupación humana:

*El poder es una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y la*

---

<sup>89</sup> KELSEN, Hans. *Op. cit.* p. 302.

*competencia. Cuando no está sostenido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados.*<sup>90</sup>

A su vez, Serra Rojas afirmó lo siguiente:

*En el Derecho público moderno el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía. Autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo. Un poder institucionalizado.*<sup>91</sup>

Derivado de los anteriores conceptos, el poder del Estado pertenece a la misma sociedad y para lograr sus fines, requiere de entregar la dirección del mismo a una persona o grupo de personas que serán revestidas de autoridad o poder público para llevar a cabo sus funciones. De ahí surge la confusión que se tiene con el término *Gobierno* y que algunos tratadistas lo consideren a éste como elemento del Estado.

---

<sup>90</sup> HAURIOU, André. *Op. cit.* p. 130.

<sup>91</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado. Op. cit.* p. 294.

La palabra *Gobierno* está sujeto a diversas acepciones, no obstante, la referida con mayor frecuencia “*alude a la dirección política que tiene a su cargo, en forma predominante, el Presidente de la República, auxiliado por los más altos funcionario de la Administración Pública*”.<sup>92</sup>

#### ***a. Separación de poderes.***

Sobre el poder, la Ciencia jurídica tienen como referencia la Teoría de la separación de poderes del Estado elaborada por Montesquieu, donde se hace una separación flexible del poder estatal en tres respectivas funciones: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, siendo esta doctrina la que ha predominado en los ordenamientos modernos y contemporáneos del mundo, ya que con ella se pretendió asegurar la libertad del hombre al diversificar los poderes, lograr un equilibrio constante entre ellos y evitar la concentración de los mismos en una sola persona. Ante estas afirmaciones A. Serra Rojas señaló sobre Montesquieu y su teoría lo siguiente:

---

<sup>92</sup> *Ibidem.* p. 240.

*Hay tres clases de poderes; la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas relativas al derecho de gentes y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del Derecho civil. Mediante la primera, el príncipe o el magistrado hacen las leyes temporales o definitivas y modifica o deroga las ya existentes. Mediante la segunda, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Mediante la tercera, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares.*<sup>93</sup>

Respecto de este principio en relación con la impartición de justicia, ha garantizado la independencia del juzgador dentro de la esfera del Poder Judicial, favoreciendo así la protección y goce de los derechos fundamentales de los gobernados sin la intervención de los dos Poderes restantes en la toma de decisiones y emisión de resoluciones con el carácter de sentencias.

---

<sup>93</sup> *Ibídem.* p. 368.

### ***b. Colaboración de poderes.***

Más allá de la separación de poderes, en voz de R. Corrales,<sup>94</sup> existe en los países occidentales una tendencia dirigida a la fragmentación del poder, es decir, se ha establecido sistemas de pesos y contrapesos que pretenden disminuir principalmente el protagonismo del Poder Ejecutivo mediante la creación de autoridades independientes o autónomas con funciones muy especializadas y de mecanismos de coordinación entre los mismos Poderes o los diferentes ordenes de gobierno, favoreciendo así la estructuración de políticas de Estado entre diversos actores con causas comunes; a todo esto se le denomina como el principio de la colaboración de poderes.

Este principio debe entenderse como la obligatoria coordinación, cooperación y ayuda mutua entre los Poderes, organismos autónomos, Entidades Federativas y sociedad para la solución de

---

<sup>94</sup> Cfr. CORRALES MELGAREJO, Edwin Ricardo. *El principio de colaboración de poderes. Gobernabilidad articulada entre los órganos del Estado y la sociedad civil*. Sociedad del Honor Judicial. Perú. 2012. pp. 31-71.

conflictos y necesidades bajo una misma causa y de mayor alcance al momento de aplicar políticas o programas.

Al respecto, la Constitución Federal no prevé expresamente la colaboración de poderes, no obstante que a lo largo de su texto normativo si permite la interacción entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, *v .gr.* la justicia administrativa dentro de la esfera del Ejecutivo y la intervención del Judicial en la revisión y emisión de resoluciones definitivas contra las sentencias del tribunal federal de la materia.

### ***c. Funciones del Estado.***

Para que un Estado logre sus objetivos, debe ejecutar acciones o funciones que materialicen sus actividades a través de los órganos estatales. Es así como las funciones esenciales del Estado se han concentrado en tres: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional. A. Serra Rojas las resumió en un listado, de las cuales solamente enumeraré algunas características.

### *Función legislativa.*

1. *La función legislativa es una actividad creadora del Derecho objetivo del Estado, subordina al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política.*

*(...).*

3. *La función legislativa es la función que se encomienda formalmente al Poder Legislativo Federal. Solo por excepción y con expresa indicación constitucional, pueden los otros poderes realizar actos legislativos o situaciones cuasi legislativas.*

*(...).*

4. *El acto típico de la función legislativa es la ley, que puede definirse como una manifestación de voluntad que tiene por finalidad producir una situación jurídica general.*

*(...).*<sup>95</sup>

### *Función administrativa.*

1. *La función administrativa es una de las funciones que corresponden al Estado y se realiza bajo el orden jurídico. Cuando el Estado actúa es sujeto de la relación sobre la que se incide, es parte interesada.*

---

<sup>95</sup> *Ibídem.* p. 375.

2. Es la función típica que la doctrina y la legislación asignan por regla general al Poder Ejecutivo Federal. El artículo 89 de la Constitución que la complementa, determina la competencia de este órgano.

3. Por excepción, y en forma limitada, los otros poderes pueden realizar actos administrativos desde el punto de vista material. Esto responde a una necesidad lógica para mantener la independencia de cada uno de los poderes.

(...).<sup>96</sup>

#### *Función jurisdiccional.*

1. La función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de Derecho o de una situación de hecho y adoptar la situación adecuada.

2. la función jurisdiccional, desde el punto de vista formal, alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial de la Federación fundamentalmente para preservar al Derecho.

3. La finalidad del acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el Derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su

---

<sup>96</sup> *Ibíd.* p. 377.

*competencia. Es una actividad de ejecución de la ley hecha por el Poder Judicial, pero que responde a motivos, efectos y fines diversos de los fines administrativos.*

*(...).*<sup>97</sup>

Estas ideas antes plasmadas, nos llevan a las siguientes afirmaciones:

Primero, el poder del Estado es uno sólo a pesar de las múltiples funciones que ejerce a través de sus órganos competentes.

Segundo, con referencia a los órganos del Estado, M. Hauriou “*alude a la distinción de de los poderes públicos voluntades gubernamentales, que necesariamente han de estar servidos por órganos encargados de elaborar o de ejecutar estas voluntades*”.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> *Ibíd.* p. 379.

<sup>98</sup> HAURIOU, Maurice. *Principios de Derecho público y constitucional*. Reus. Madrid. p. 375, 376, 378, 380, 381, 382. *Cit. pos.* SILVA RAMÍREZ, Luciano. *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*. Porrúa. México. 2008. p. 34.

Tercero, el mismo M. Hauriou precisó que la existencia de “*estrechas relaciones entre los poderes públicos y sus órganos, y sin embargo, no se debe confundir unos con otros, porque en varios casos la voluntad del poder público es una síntesis de la pluralidad de órganos para un mismo poder público*”.<sup>99</sup>

#### ***d. Fines del Estado.***

Determinar los fines del Estado, es un problema que sobrepasa lo jurídico y que implica relaciones con el campo de la Filosofía, la Política y la Sociología. No obstante, se puede empezar por determinar la palabra *Fin*. Una primera idea es considerarlo como un “*objeto o motivo con que se ejecuta algo*”,<sup>100</sup> de forma tal que puede traducirse como una meta, un propósito o una aspiración colectiva.

Existen dos vertientes respecto de los fines del Estado como creación humana, aun con sus fallas y limitaciones: la primera

---

<sup>99</sup> *Ídem.*

<sup>100</sup> *Cfr.* “Fin”. En: *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia de la Lengua Española. España.

alude a la creación del Estado como un fin en sí, y la segunda, pretende justificar la existencia del Estado a partir de propósitos o metas que beneficien a la colectividad. Esto también nos lleva a pensar en dos concepciones de las necesidades que anhela cubrir el ser humano y que representan su existencia: las de tipo material *v. gr.* comer, reproducirnos, un barco, un automóvil; y las espirituales donde considera el fin como una meta de tipo subjetivo, *v. gr.* la felicidad.

Teóricos clásicos como T. Hobbes afirmaron *“que el fin del Estado es su función social. Ni el Estado, ni la sociedad se proponen fines. Tienen funciones que los hombres, gobernantes y gobernados cumplen”*.<sup>101</sup>

Por otra parte, H. Heller se refirió a los fines de la siguiente forma:

*Desde que Aristóteles inició su Política con la doctrina del fin del Estado (...), la cuestión del “fin” del Estado constituyó un problema*

---

<sup>101</sup> ARNÁIZ AMIGO, Aurora. *“La política en sus fines específicos”*. En *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. T. LIX, Número 251, enero-junio. México. 2009. p. 148.

*fundamental para todas las doctrinas. Estaba destinado al romanticismo el combatir, por primera vez, la legitimidad de este modo de plantear el problema, afirmando que el Estado, “como las plantas y los animales”, es un fin en sí. A partir de entonces la cuestión del fin del Estado aparece desatendida por la doctrina, que la rechaza por considerarla un problema ficticio o superfluo, o bien porque lo estima de imposible solución.*<sup>102</sup>

Sin embargo, es importante subrayar que los fines del Estado están íntimamente condicionados el periodo histórico en que se definan, lo que implica diversos planteamientos según el régimen político o el sistema económico establecido, *v. gr.* no serán los mismo fines para un Estado autoritario que para uno democrático, o entre un Estado capitalista y uno de corte socialista.

No obstante lo complejo que ha resultado determinar cuáles son los fines del Estado (fines económicos, políticos, culturales, éticos), diversos estudiosos del tema han asimilados los intereses colectivos con el Derecho positivo de la organización política del

---

<sup>102</sup> HELLER, Hermann. *Op. cit.* p. 256.

Estado, aunque éste método genere una visión muy limitada de los fines:

1. *Bien común*: Refiere que la sociedad tiene como objeto cooperar para realizar los fines individuales, comunes y sociales, y puede explicarse como “*el conjunto organizado de las condiciones sociales gracias a las cuales las persona puede cumplir su destino natural y espiritual (...), lo que se refiere a bien común se aprecia en función de la persona humana, espiritual y libre*”.<sup>103</sup>

2. *Justicia*: Una idea sobre éste fin, la explicó H. Carrasco Iriarte relacionándola con el Derecho positivo, entendiendo éste como instrumentos prácticos que mediante su empleo, generen el

---

<sup>103</sup> LE FUR, Delos y RADBRUCH, Carlyle. Trad. Daniel Kuri Breña. *Los fines del derecho: bien común, justicia, seguridad*. Universidad Nacional Autónoma de México. Cuarta edición. México. 1967. p. 64. *Cit. pos.* CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Los fines del Estado*. En: PATIÑO MANFER, Ruperto y ARMIDA REYES, José Raúl (Coords). *Temas selectos de Derecho administrativo en homenaje a los cuarenta años del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. Porrúa y Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2011. p. 16.

cumplimiento de ciertos propósitos, por ejemplo: una convivencia y cooperaciones sociales que juntos sirven al bien común.<sup>104</sup>

3. *Seguridad jurídica*: “Consiste en que las decisiones de los tribunales deben ser respetadas y obedecidos los mandatos de los jueces. (...) [Ésta] no aprovecha al condenado por la sentencia, sino a la comunidad. La observancia de las resoluciones judiciales es de interés público”.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> *Ibidem*. pp. 17-19.

<sup>105</sup> VILLORO TORANZO, Miguel. *Lecciones de filosofía del Derecho*. Jus. Sexta edición. México. 1977. pp. 483-484. *Cit. pos.* CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Op. cit.* p. 19.

## **D. Orden jurídico, político, económico y sociocultural.**

Al respecto, el politólogo S. Huntington lo describió como el elemento más importante de un Estado, y dentro del cual asumen características sociales, jurídicas, económicas, políticas y socioculturales.

### **a. Orden social.**

Primeramente, del orden social se entiende como *“una organización de la sociedad que pretende asegurar la protección del grupo, su subsistencia, la paz en las relaciones sociales y la realización de un ideal de civilización”*.<sup>106</sup>

### **b. Orden jurídico.**

Tradicionalmente se ha considerado a éste como uno de los elementos esenciales del Estado y del cual se puede referirse

---

<sup>106</sup> HAURIOU, André. *Op. cit.* p. 151.

como el “*sistema coherente de normas e instituciones que regulan la convivencia social mediante la autoridad política*”.<sup>107</sup>

Sin embargo, el orden como elemento del Estado no puede constreñirse únicamente a su característica jurídica, y es que ante el acelerado progreso de la sociedad, las cualidades que inciden en mantener el orden se han diversificado y adquirido enorme importancia.

### ***c. Orden económico.***

La presencia de este orden surge a partir de la adopción de un sistema económico, entendiéndose por ello al “*conjunto de estructuras, relaciones e instituciones complejas que resuelven la contradicción presente en las sociedades humanas ante las ilimitadas necesidades individuales y colectivas, y los limitados recursos materiales disponibles para satisfacerlas*”,<sup>108</sup> toda vez

---

<sup>107</sup> GONZALEZ MORFÍN, Efraín. “*Doctrina social de la Iglesia y Estado*”. En *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Número 21. México. 1992. p. 221.

<sup>108</sup> WITKER, Jorge. *Curso de derecho económico*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1989. p. 29.

que este será el encargado de administrar la vida económica del Estado,

Cabe también mencionar que en el mundo actual, el orden económico capitalista es el preponderante, mismo que se afianzó al concluir la Guerra Fría, teniendo como objeto evitar otro conflicto bélico mundial y superar de forma definitiva la incertidumbre de las depresiones económicas “*a través de formas de cooperación económica entre las naciones, en base (sic) a una ayuda financiera por parte de los países industrializados. Bajo estas bases, el modelo de desarrollo mundial se orientó hacia un intercambio comercial internacional*”.<sup>109</sup>

#### **d. Orden político.**

S. Huntington señaló al inicio de su obra *El orden político en las sociedades en cambio* lo siguiente:

---

<sup>109</sup> GUERRERO ZORRILLA, Rubén. “El nuevo orden económico internacional”. En *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Número 12. México. 1980. p. 331.

*El orden político que se menciona en el título de este libro es un objeto, no una realidad.*

*(...).*

*Los indicadores del desarrollo económico, por ejemplo el producto bruto nacional per cápita, son bastante conocidos y aceptados. Los del orden político, o los del desorden, como la violencia, los golpes de Estado, las insurrecciones y otras formas de inestabilidad son también razonables, claros e inclusive cuantificables.*

*(...).*

*Los expertos en ciencias políticas deberían tener la posibilidad de elegir como tema de investigación y discusión el análisis de los medios y formas de promover el orden político, aunque existan entre ellos discrepancias acerca de lo aceptable y legítimo de esta meta.<sup>110</sup>*

Considerando las afirmaciones anteriores, el orden político en los Estados implica que los integrantes de un grupo social y sus dirigentes o gobernantes tengan una visión común sobre los intereses o fines de la sociedad, además de contar con la presencia de los siguientes factores:

---

<sup>110</sup> HUNTINGTON, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Trad. Floreal Mazia. Paidós Ibérica. (4ª reimpresión). España. 1997. p. 11.

*(...)instituciones políticas sólidas, flexibles, coherentes: burocracias eficientes, partidos políticos bien organizados, un alto grado de participación popular en los asuntos públicos, sistemas eficaces de control civil sobre los militares, importante injerencia del gobierno en la economía, y procedimientos suficientemente aptos para asegurar la continuidad y frenar el conflicto político.*<sup>111</sup>

Como se señala, el orden político solo será posible con la creación y funcionamiento de instituciones políticas capaces de dar volumen y acción a los intereses públicos, entendiendo estos conceptos como se expresa a continuación.

1. *Instituciones políticas*: [son mecanismos] “que surgieron de la interacción y desacuerdo entre fuerzas sociales, y del gradual desarrollo de los procedimientos y dispositivos de organización para resolver esos desacuerdos”,<sup>112</sup>

2. *Interés público*: [Se relaciona] “con valores y normas abstractas, sustantivos, ideales, (...) o bien con el interés

---

<sup>111</sup> *Ibidem.* p. 13.

<sup>112</sup> *Ibidem.* p. 21-22.

*específico de determinado individuo, grupo, clase o mayoría; [El interés público] es más bien todo aquello que fortalece las instituciones gubernamentales. El interés público es el de las instituciones públicas”.*<sup>113</sup>

***e. Orden sociocultural.***

Anteriormente, se había referido del orden social en una idea muy concreta, sin embargo, para entenderlo dentro del orden como elemento del Estado, debe analizarse lo social y lo cultural independientemente.

Sobre el orden social, una de las acepciones más aceptadas es la que trabajó el sociólogo L. Gallino en su *Diccionario de Sociología* como:

*Un tipo particular de ordenamiento, es decir estructura de las relaciones sociales fundamentales de una sociedad, ordenamiento institucional, conjunto de relaciones y de los procesos que constituyen*

---

<sup>113</sup> *Ibidem.* p. 33.

*un determinado sistema social, con todas sus connotaciones políticas y económicas. Así, entendido, o. social es sinónimo de organización social.*<sup>114</sup>

Respecto del orden cultural, se tiene que trabajar sobre un concepto de cultura, que es el siguiente:

*Patrimonio intelectual y material, casi siempre heterogéneo pero a veces relativamente integrado, a veces por el contrario internamente antagonista, en general durable pero sujeto a continuas transformaciones de ritmo variable de acuerdo con la naturaleza de sus elementos y de las épocas, constituido por: a) valores, normas, definiciones, lenguajes, símbolos, señas, modelos de comportamiento, técnicas mentales y corporales que poseen funciones cognoscitivas, afectivas, valorativas, expresivas, regulativas y manipulativas; b) ... los soportes y los vehículos materiales o corporales de los elementos constitutivos de este patrimonio; c) los medios materiales para la producción y reproducción social del hombre que los miembros de una determinada sociedad comparten en diversa medida o a los cuales*

---

<sup>114</sup> Cfr. "Orden social". En: GALLINO, Luciano. *Diccionario de Sociología*. Trad. Stella Mastrangelo y Lorenzo Alegría. Siglo Veintiuno Editores. Tercera edición. México. 2005. p. 660.

*otras puede acceder de forma selectiva, o de los cuales pueden apropiarse bajo ciertas condiciones.*<sup>115</sup>

Así, por orden social y cultural se debe entender aquellas relaciones estructuradas de un grupo humano denominado sociedad, que pretenden a partir de elementos intelectuales y materiales en común para cada integrante de la sociedad (valores, parentesco, lengua, religión o fines colectivos), ordenar sus acciones propias y de los demás.

---

<sup>115</sup> Cfr. "Cultura". *Ibídem.* p. 243.

## **2. Políticas públicas.**

### **A. Público.**

Las sociedades nacen y evolucionan para satisfacer las necesidades de sus integrantes, en lo individual y lo colectivo, de tal forma que al erigirse ese grupo humano como un Estado, esas necesidades se incrementan y la organización de ese mismo ente estatal deberá solucionar esas problemáticas.

Así, la situación de llevar a cabo acciones proyectos o planes para garantizar el cumplimiento de los intereses colectivos e individuales de los habitantes de un Estado se pueden traducir en la creación y dirección de soluciones denominados políticas públicas.

Constantemente se emplea el término *Público*, sin embargo, falta precisar que significa. Remitiéndose a un diccionario, esta palabra proviene del latín *publīcus*, “*un adjetivo que hace referencia a*

*aquello que resulta notorio o conocido por todos"*<sup>116</sup>, por otro lado, en un diccionario latino - español se encuentra el adjetivo *pūblīcus, a, um, "del pueblo, del Estado, oficial, público..."*<sup>117</sup> y un sinnúmero de términos que aluden a ello.

Ante esta situación y mirando a la antigüedad, el concepto de *Público* se interpretaba según la época y el pueblo que hizo uso de ella. Específicamente, las culturas griega y romana: para los griegos, lo público se explicaba como una esfera o escenario para actuar y argumentar en colectivo, es decir, excluían todo aquello que se entendiera como privado y no fuera colectivo, incluyéndolo en una esfera de tipo familiar; para los romanos, esta visión cambio al crear una nueva esfera denominada social, lo cual explicó J. E. Coronel de la siguiente forma:

*(...) al concebir los romanos esta nueva esfera, dieron origen a la diferencia entre la cosa pública (res pública) y la ciudad (civitas), entendiendo la primera como esa nueva esfera social, y la segunda*

---

<sup>116</sup> Cfr. "Público". En: DEL COL, José Juan. *Diccionario auxiliar español-latino para el uso moderno del latín*. Instituto Superior Juan XXIII. Argentina. 2007. p. 884.

<sup>117</sup> Cfr. "*pūblīcus, a, um*". En: PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio. *Diccionario Latín-Español, Español-Latín*. Porrúa. Décima edición. México. 2011. p. 635.

*como un espacio donde el individuo realiza transacciones comerciales, que no es la esfera privada familiar y tampoco es la esfera pública según lo habían entendido los griegos.*<sup>118</sup>

No obstante, insisto, el término de público se ha transformando acorde al tiempo y espacio en que se encuentre, de forma que tal que puede entenderse según la convergencia de los intereses y demandas de nuevos actores políticos, privados, nacionales, internacionales y de movimientos sociales.

---

<sup>118</sup> CORONEL LÓPEZ, Jorge Enrique. “Lo público en la globalización”. En *Semestre Económico*. Universidad de Medellín. Número 21, Vol. 11, enero-junio. Colombia. 2008. p. 68.

## **B. Política.**

Sobre el concepto de política existen diferentes acepciones; la primera, puede referirse a la derivada del griego *πολιτικός* o lo que en inglés denominan *politics*, en la que la ambas palabras tienen un significado de íntima relación con la lucha por el poder, la toma de decisiones en asuntos públicos, la presencia de grupos partidistas, grupos de interés, estratos sociales o la llegada a los cargos públicos de un Estado mediante procesos de elección; en segundo lugar, está lo que en inglés llaman *policy* como aquello que se refiere a la orientación de acciones o programas a cargo de los dirigentes de un Estado frente a un problema. Esta última acepción es la que atenderé en este punto.<sup>119</sup>

### **a. Políticas públicas.**

El politólogo J. L. Méndez se refirió a las políticas públicas como un campo de estudio que pretende comprender de forma clara las

---

<sup>119</sup> Cfr. MÉNY, Yves y THOENIG, Jean Claude. *Las políticas públicas*. Ariel. España. 1992.p. 89.

relaciones entre dos elementos esenciales de ellas: las variables independientes o causas y las variables dependientes o efectos.

A partir de la anterior afirmación, el panorama del estudio de las políticas públicas actuales se encuentra de la siguiente forma: se compara las variables independientes y dependientes como un par de piernas que sostienen un cuerpo, que es el campo de estudio o las políticas; por las variables independientes, se considera que han logrado exponer, fortalecer e incluso establecer teorías sobre las causas que generan la producción de políticas públicas; en cambio por las variables dependientes, los estudios de los efectos generados por las políticas han sido escaso y a pesar de que han pretendido ver que tan exitosas o eficientes son, no se han desarrollado investigaciones de forma amplia y sistemática por un problema de origen: No existe un consenso sobre que es una política pública.

La mayoría de los conceptos de política pública hacen referencia a una acción del Estado para cumplir ciertos fines, sin embargo, el

mismo J.L. Méndez afirmó que la acción de hacer no es un elemento fijo para incluir en un concepto, debido a que una política pública puede consistir en un no hacer por parte del Estado.

*(...) podría caber la decisión del Estado de no tomar acciones específicas para solucionar un problema determinado, lo que para algunos autores constituiría también una política pública. (...) ya que una política pública incluiría los casos en los que el Estado interviene para solucionar un problema pero también los casos en los que no interviene.*<sup>120</sup>

No obstante, algunos teóricos han trabajado una respuesta a la pregunta ¿Qué es una política pública?

Este término nació de la propuesta de *Policy Sciences* de H. D. Lasswellen 1951; surgió como respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la imperiosa necesidad de los gobiernos

---

<sup>120</sup> MÉNDEZ, José Luis. *La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas*. En MÉNDEZ, José Luis (Comp.). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. Colegio de México. México. 2000. p. 80.

en lograr un mayor conocimiento de sus decisiones públicas, así como la de crear una ciencia interdisciplinaria.<sup>121</sup>

Un primer concepto lo elaboró el politólogo M. Merino quien las explica cómo“(...)un producto. O si se prefiere, una respuesta organizada a un conjunto de problemas comunes”.<sup>122</sup>

Un segundo concepto fue construido por los teóricos Y. Mény y J. C. Thoenig, quienes se refieren a ellas como “*un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad (...)*”.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Cfr. AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Estudio introductorio*. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F (Comp). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa. Tercera edición (2ª reimpresión). México. 2007. p. 39.

<sup>122</sup> MERINO, Mauricio. *De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudios sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional*. En MÉNDEZ, José Luis. *Op. cit.* p. 609.

<sup>123</sup> MÉNÝ, Ives y THOENIG, Jean Claude. *Op. cit.* p. 90.

## ***b. Características de las políticas públicas.***

Y. Mény y J. C. Thoenig, detallaron en su obra un conjunto de características inherentes a las políticas públicas que sirven como guía para su análisis y que cito a continuación:

*i) Un contenido.*

*La actividad pública se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se moviliza en los recursos para generar resultados o productos. Estos productos son los que el analista examina como un problema de investigación para la acción, y resultan de un proceso de trabajo y de acción.*

*ii) Un programa.*

*Una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente (...), existe un marco más general en el que se integran este acto, estas actividades (...). En otras palabras, aunque el marco no esté explícitamente definido (...) debe poderse distinguir, no obstante, la articulación de los actos, una estructura relativamente permanente de referencia u orientación.*

*iii) Una orientación normativa.*

*(...) la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias sino, al contrario, la expresión de finalidades y de preferencias que el*

*decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir (...). Los actos traducen orientaciones: intencionalmente o no, satisfacen intereses, son portadores de ciertos valores, tienden hacia objetivos específicos.*

*iv) Un factor de coerción.*

*La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental. En otras palabras, éste posee una legitimidad que es la de la autoridad legal o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza. (...). La autoridad de la que está investido se impone a la colectividad.*

*v) Una competencia social.*

*(...) una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados.*

*(...).*<sup>124</sup>

Sin embargo, estas características no están limitadas a un número específico y pueden variar según el teórico que haga referencia a ellas.

---

<sup>124</sup> *Ídem.*

Al respecto, los economistas E. Stein y M. Tommasi realizaron un listado sobre las características que las políticas públicas deben incluir, refiriéndose a ellas de la siguiente forma:

1. *Estabilidad*: Alude a que las políticas deben permanecer constantes, sin caer ni desaparecer durante el tiempo, lo que no implica que sean reacias al cambio o a los ajustes que se adecuen a las situaciones económicas o a sus propios errores.

2. *Adaptabilidad*: Esta característica se relaciona con capacidad de ajustar o modificar las políticas públicas, es decir, deben ser lo suficientemente flexibles para adecuarse a los tiempos.

3. *Coherencia y coordinación*: Significa que en el diseño y ejecución de las políticas deben coordinarse entre sí los personajes que intervienen en ellas, específicamente cuando los objetos e intereses tienen similitudes.

4. *La calidad e implementación y ejecución:* Una política pública puede estar bien diseñada e intencionada, sin embargo, la existencia un Estado incapaz de llevar a cabo sus funciones esenciales realizaran una ejecución precaria y regulada por los intereses personales de los actores políticos.

5. *Orientación hacia el interés colectivo:* Las políticas públicas nacen para procurar el interés público, de hecho es una solución a las necesidades de la colectividad, pero en numerosas ocasiones son operadas para beneficios económicos y políticos de interés privado, lo cual da como resultado: desigualdad social.

6. *Eficiencia:* Se refiere a la disposición de los recursos otorgados para la ejecución de las políticas públicas en favor de la colectividad y así lograr los objetivos determinados.<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> Cfr. STEIN, Ernesto y TOMMASI, Mariano. “La política de las políticas públicas”. En *Política y gobierno*. División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Vol. XIII, Número 2, segundo semestre. México. 2006. pp. 396-397.

### **C. Clasificación.**

Una acción preliminar para el análisis de las políticas públicas es su comprensión a partir de una clasificación que nos permita distinguir sus diversos tipos, las cuales enlisto a continuación:

*1. Distributivas:* Son aquellas donde las decisiones tomadas son a corto plazo sin tener un límite de recursos. Se caracteriza por dirigirse a casos particulares donde los recursos son divididos y distribuidos en cantidad pequeñas o se beneficia a la colectividad con el uso de ciertos bienes, *v. gr.* un centro deportivo, un permiso de construcción, una carretera.

*2. Regulatorias:* Hacen alusión a aquellas que implican decidir previamente sobre quienes serán afectados a corto plazo, pero que a su vez tendrá un impacto duradero en la colectividad.

Su acción consiste en dictar normas que afectan el comportamiento de la colectividad. La economía de un Estado en

una de las áreas donde más visibles son los efectos de aplicar estas políticas, *v. gr.* la concesión para un canal televisivo o de las rutas áreas a un concesionario o permisionario.

3. *Constituyentes*: El factor de la coacción es el elemento más importante de estas políticas públicas ya que pueden influir en el régimen político o administrativo del Estado, alterar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y aumentar o disminuir la jurisdicción gubernamental, es decir, define las reglas sobre el poder.<sup>126</sup>

4. *Redistributivas*: El principal objetivo de estas políticas es la propiedad, no el uso de ellas *v. gr.* los programas de seguridad social. Sobre este tipo de políticas, los economistas L. Ayala Cañón y M. Sastre García en uno de sus trabajos publicados<sup>127</sup>, se refieren a las consecuencias de estas políticas públicas como

---

<sup>126</sup> *Cfr.* GORDON RAPOPORT, Sara. *Formulación de políticas públicas*. En COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C. *Políticas públicas y gobierno local*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fundación Ford. México. 1998. pp. 198-199.

<sup>127</sup> *Cfr.* AYALA CAÑÓN, Luis y SASTRE GARCÍA, Mercedes. *“Políticas redistributivas y desigualdad”*. En Política económica en España. Revista Información Comercial Española, Revista de Economía. Ministerio de Economía y Competitividad, Secretaría de Estado de Comercio, Gobierno de España. Número 837, julio-agosto. España. 2007. pp. 117-138.

un fomento al nulo ahorro y la escasa participación laboral por parte del colectivo beneficiado, lo cual se traduce en su mayoría, en una ausencia de resultados y objetivos cumplidos.

Las políticas de este tipo han sido encaminadas principalmente a programas de soluciones de carácter económico que pretenden reducir mediante prestaciones en efectivo: disminuirla pobreza, eliminar la desigualdad, subsidiar los precios de artículos de consumo o de servicios básicos, elevar y prevenir un descenso en el nivel de vida de los habitantes del Estado, entre otros.

*La discusión sobre el alcance y el diseño de las políticas redistributivas en el nuevo contexto de cambio en las necesidades sociales y de recorte en los márgenes de actuación de la intervención pública remite a una delimitación precisa de los objetivos básicos de estos programas (...). La mayoría de ellos son directamente trasladables al caso de las prestaciones monetarias. La cuestión principal es si esos objetivos siguen siendo viables y si estas políticas deberían perseguir otros fines.*<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> *Ibidem.* p. 119.

#### **D. Fases de una política pública.**

Las políticas públicas son resultado de un proceso político compuesto por fases, donde los problemas de una colectividad se convierten en asuntos de interés público y sus posibles soluciones son llevadas a cabo.

Autores como J. L. Méndez, establecieron seis fases: “*el problema, el diagnóstico, la solución, la estrategia, los recursos y la ejecución*”,<sup>129</sup> sin embargo, las fases propuestas por I. Mény y J. C. Thoenig son más acordes con las acciones realizadas por la autoridad pública, y son las siguientes:

1. *Agenda pública o de gobierno*: La agenda pública, es un aspecto indispensable para definir la naturaleza de un problema y la posibilidad de que adquiera la calidad de interés público. Una forma de explicarla es refiriéndose a ella como un “*conjunto de*

---

<sup>129</sup> MÉNDEZ, José Luis. *Op. cit.* p. 86.

*asuntos, fruto de la selección y jerarquización de las cuestiones sociales que llevan a cabo diferentes instituciones”.*<sup>130</sup>

La agenda es metafóricamente hablando, un libro en blanco donde se relacionan una serie de temas o problemas que serán tratados o que en actividades sucesivas habrán de ejecutarse por la autoridad legitimada para ello dentro del Estado. Así, L. F. Aguilar Villanueva pretende definirla de la siguiente forma:

*El conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción, y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.*<sup>131</sup>

Sin embargo, debe advertirse, parafraseando al autor citado, que no todos los problemas de la sociedad de un Estado son públicos y si lo son, no todos son asuntos públicos que requieran atención inmediata. Así también, no todo asunto público es competencia de

---

<sup>130</sup> GORDON RAPOPORT, Sara. *Op. cit.* p. 214.

<sup>131</sup> AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Estudio introductorio*. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F (Comp). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa. México. 1993. p. 29.

la autoridad de un Estado, porque algunos son de competencia local.

2. *Definición de un problema:* Cuando la colectividad de un Estado ve afectado su bienestar por el surgimiento de un conflicto, y este es calificado de interés público, se incluye en la agenda pública y demandará la acción de los poderes públicos. Los conflictos suelen ser de gran amplitud, complejos y conflictivos.

Esta etapa se refiere a los “*procesos mediante los cuales una cuestión, ya aprobada y colocada en la agenda pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados (...)*”,<sup>132</sup> lo que significa que dependiendo de cómo se haya definido un asunto es como se justificaran los instrumentos, formas y objetos de llevar a la acción las políticas públicas.

---

<sup>132</sup> *Ibidem.* p. 52.

En la teoría, la autoridad competente del Estado no debe definir unilateralmente un problema de la agenda pública sin consultar a los actores políticos, privados y sociales que intervendrán en ella.

3. *Formulación de soluciones:* En esta fase se estudian las posibles respuestas a los problemas de interés público y se establece un plan de acción por parte del Estado a través de sus autoridades públicas.

Cuando un Estado reconoce la existencia de un problema, lo define y lo califica como interés público, comienza el desarrollo de una serie de propuestas idóneas para hacer frente a los problemas señalados.

Esto implica: establecer metas que otorgan propósito y dirección a las políticas y sus programas de acción; generar alternativas que permitan alcanzar objetivos a partir de una lista de opciones desarrolladas y explicadas lo más ampliamente posible; comparar entre sí las alternativas por sus virtudes e inconvenientes, generalmente a través de un análisis costo-beneficio; y

seleccionar una de las alternativas, tarea encomendada a la autoridad pública competente a partir de las comparaciones y análisis realizados; o como sucede en los Estados desorganizados, persuadido por intereses personales o de actores privados.

4. *Toma de decisión:* La resolución de optar por una u otra alternativa recae en una o varias autoridades públicas. Significa que esta fase es importante porque la calidad de pública que se otorga a una política es resultado del trabajo y generación de ella por medio del aparato de gobierno del Estado.

5. *Ejecución del programa:* Representa una etapa de gran complejidad por la intervención de múltiples actores con actitudes e intereses propios al llevar las políticas al terreno donde se presentó inicialmente el problema. Comienza cuando una vez adoptada la decisión, se llevan a cabo todas las actividades programadas hasta lograr el objeto de la intervención del Estado.

Implica acciones como la movilización de recursos económicos y humanos, así como la administración de las políticas mismas.

6. *Evaluación de la acción:* Se refiere a la valoración de las acciones realizadas, con el fin de determinar los objetivos logrados de aplicar las políticas. La evaluación no recae en la política general, sino en evaluar los recursos humanos, económicos, jurídicos, materiales u otros que estuvieron involucrados en dar solución a los problemas.

Sin embargo, en la mayoría de las veces los Estado olvidan practicar una evaluación a los programas inherentes a las políticas públicas.<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> Cfr. MÉNY, Ives y THOENIG, Jean Claude. *Op. cit.* pp. 105-213.

## **E. Efectos de aplicar una política pública.**

Toda política pública es producto de la actividad gubernamental, sin embargo, los impactos que logra en la sociedad son difíciles de calificar inmediatamente y por lo general los cambios pretendidos, sean los esperados o no, son visibles en un largo plazo. No obstante, si es posible identificar los efectos que ocasionan, y para ello las políticas públicas son sometidas a procesos de evaluación que miden los alcances de las finalidades deseadas y sugieren cambios en caso de ser necesario.

Para llegar a ese punto, es necesario aclarar que no existe un método para realizar evaluaciones y todo debe atenderse a los procedimientos elegidos por el aplicador de la evaluación, ya sean estadísticos, contables, sociológicos o de cualquier otra área de estudio que se consideren idóneos para el objeto. Así, el término *evaluar* debe entenderse como un *“sistemático examen de un programa para proveer información sobre toda la gama de efectos de corto y largo plazos que tiene sobre los ciudadanos, sea bajo*

*el lente de la eficiencia, eficacia, legalidad, transparencia o en cifras*<sup>134</sup>; esto significa a la vez, evaluar las políticas públicas desde la perspectiva de Gobierno, como conjunto de instituciones comprometidas con una serie de políticas producto de una democracia.

---

<sup>134</sup> RAMOS GARCÍA, José María, SOSA, José y ACOSTA, Félix (Coords). *La evaluación de políticas públicas en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. y El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México. 2011. 102 p.

### **3. Función administrativa: el acto administrativo.**

#### **A. Acto administrativo.**

El punto de inicio es la función administrativa, la cual se lleva a cabo mediante actos jurídicos, hechos jurídicos o actos materiales del Estado ejecutados a través de la Administración Pública.

##### ***a. Administración pública.***

Al respecto, Nava Negrete afirmó que *“antes que nada, administración pública es administración. Entre la pública y privada no existe una diferencia más que teleológica, pues ambas parten de lo que debe entenderse por administración”*.<sup>135</sup>

Considerando la afirmación anterior y apoyándome en la obra de J. S. Méndez Morales, debe entenderse por administración lo siguiente: *“Conjunto de principios, técnicas, y prácticas que*

---

<sup>135</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho administrativo mexicano*. Fondo de Cultura Económica. Tercera edición. México. 2007. pp. 24-23.

*permiten dirigir cualquier organización social, estableciendo sistemas racionales de trabajo que posibiliten alcanzar objetivos comunes mediante la división del esfuerzo en áreas funcionales controladas por un poder central”.*<sup>136</sup>

Entonces, para que la administración adquiriera la calidad *pública* debe atender el interés colectivo y servir a los fines del Estado. No obstante, en la doctrina jurídica no existe un consenso sobre lo que debe entenderse por Administración Pública, dando paso a dos formas de concebirla: por un lado, se encuentra una de tipo formal donde solo se considera como organización y, por la otra, existe una de tipo material, en la cual se atiende como una actividad. Ante esto, A. Nava Negrete nos brinda la siguiente explicación:

[Primero, se refiere a] *la naturaleza estrictamente instrumental que reviste la administración pública, nace la idea de la misma como conjunto de actos y medios jurídicos, económicos, sociales y materiales con vista a la realización de los fines políticos del*

---

<sup>136</sup> MÉNDEZ MORALES, José Silvestre. *La economía en la empresa*. Mc Graw Hill. Tercera edición. México. 2007. p. 377.

*gobierno(...), pero también incluye otras cosas que constituyen su concepto total, como son los recursos burocráticos, los procedimientos administrativos, los medios de carácter presupuestal, financiero, patrimonial o simplemente materiales.*

*(...) La administración pública es una herramienta o instrumento que utilizan los gobiernos para colmar los requerimientos de la sociedad.*<sup>137</sup>

### ***b. Acto jurídico.***

En el Derecho privado se denomina Acto jurídico a la manifestación de la voluntad humana capaz de crear, transmitir, modificar o extinguir derecho y obligaciones. Sin embargo, no debe dejarse de lado que un acto de ésta naturaleza es una especie del hecho jurídico, para lo cual se han creado dos teorías que pretenden explicar su naturaleza: la tradicional o francesa influenciada por el *Código Civil francés de 1804* y la moderna o alemana formulada a partir del *Código Civil alemán*.

---

<sup>137</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. *Op. cit.* pp. 25-26.

### *Teoría francesa.*

Por la teoría tradicional, debe partirse del hecho jurídico *latu sensu* como género; de ésta derivan dos especies: la primera es el acto jurídico, la cual se subdivide a su vez en actos unilaterales y bilaterales, y la segunda es el hecho jurídico *strictu sensu*, que se subdivide en conductas del hombre, que pueden ser lícitas o ilícitas, éstas últimas a su vez se dividen en civiles o penales, y en hechos de la naturaleza<sup>138</sup>. Un concepto tradicional de acto jurídico es el proporcionado por J. Bonnecase:

*El acto jurídico es una manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo objeto directo es engendrar, fundado en una regla de Derecho o en una institución jurídica, en contra o a favor de una o varias personas, un estado es decir, una situación jurídica permanente y general, o por el contrario, un efecto jurídico limitado que se reduce*

---

<sup>138</sup> Cfr. CONTRERAS LÓPEZ, Raquel Sandra. “Breve reseña de la Teoría del acto jurídico y el impacto de la Teoría de la inexistencia y nulidades según Bonnecase”. En *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*. Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Año III, Número 7, mayo. México. 2011. pp. 99-102.

a la formación, modificación, o extinción de una relación de derecho.<sup>139</sup>

### *Teoría alemana.*

Respecto de la teoría moderna o alemana, se considera el hecho jurídico *strictu sensu* como el género, el cual se divide en dos especies: acto jurídico *latu sensu* y el hecho jurídico *strictu sensu*; el primero se subdivide a su vez en acto jurídico *strictu sensu* y en el negocio jurídico, y el segundo, se refiere a los eventos de la naturaleza. Sin duda, el elemento que mayor relevancia tiene por su novedad es el negocio jurídico.<sup>140</sup>

A pesar de la existencia de estas dos teorías, la que mayor influencia ha tenido en el ordenamiento jurídicos mexicano es la francesa, a tal punto, que *v. gr.* el mismo vocablo de negocio jurídico es prácticamente inexistente. En palabras del maestro J.

Domínguez Martínez:

---

<sup>139</sup> BONNECASE, Juilen. Trad. José M. Cajica. *Elementos de Derecho Civil. T. II. Derecho de las Obligaciones de los Contratos y del Crédito.* Cárdenas Editor. (3ª reimpresión). México. 2002. p. 223. *Cit. pos.* CONTRERAS LÓPEZ, Raquel Sandra. *Op. cit.* p. 3.

<sup>140</sup> *Cfr.* CONTRERAS LÓPEZ, Raquel Sandra. *Op. cit.* pp. 102-103.

*La influencia directa recibida tanto del Código Napoleón como de la doctrina francesa, se ha reflejado y ha cristalizado en los diversos ordenamientos civiles sucesivamente vigentes en el Distrito Federal. Particularmente, el Código Civil actual omite cualquier alusión al negocio jurídico y por el contrario la referencia expresa al acto o a los actos jurídicos es constante en su contenido.*<sup>141</sup>

Aunado a esto, el acto jurídico de la doctrina tradicional debe estar conformado por ciertos elementos, que en caso de no estar presentes derivarían en la inexistencia del acto mismo.<sup>142</sup> Se les denomina elementos de existencia<sup>143</sup> y son:

1. *La manifestación de la voluntad:* Es el consentimiento o acuerdo de voluntades, de dos o más personas que tienen el objeto de crear, transmitir, modificar o extinguir derechos u obligaciones. Está conformado por la oferta y la aceptación.<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup> DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. *Derecho civil. Parte general, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez*. Porrúa. Décimo primera edición. México. 2008. p. 518.

<sup>142</sup> Cfr. TENORIO GODÍNEZ, Lázaro. "El acto jurídico. Elementos, ineficacia y su confirmación". En *Anales de Jurisprudencia*. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Año 8, T. 233, julio-septiembre. México. 1998. pp. 193-206.

<sup>143</sup> Cfr. Artículos 1794 y 1859. *Código Civil para el Distrito Federal*.

<sup>144</sup> Cfr. Artículos 1794, 1804, 1805, 1807 y 1810. *Código Civil para el Distrito Federal*.

2. *Un objeto posible*: Se distinguen un objeto directo y uno indirecto; el directo alude a crear, transmitir, modificar y extinguir obligaciones; el indirecto consiste en la conducta de dar, hacer o no hacer. Además, el objeto debe ser posible física, jurídica y comercialmente.<sup>145</sup>

3. *La solemnidad, excepcionalmente*: Es una formalidad prevista por el legislador, que deben revestir en ocasiones, ciertos actos jurídicos para ser considerados existentes, *v. gr.* el matrimonio.<sup>146</sup>

También existen otros elementos necesarios para que el acto produzca efectos jurídicos plenos. Se denominan elementos de validez<sup>147</sup>, los cuales en caso de faltar alguno, provocarían la nulidad del acto jurídico y son:<sup>148</sup>

1. *Capacidad*: Se refiere a la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones y por lo tanto, de ejercerlos. Por otra parte, se tiene a

---

<sup>145</sup> Cfr. Artículos 747, 1792, 1824, 1825, 1826, 1828 y 2011. *Código Civil para el Distrito Federal*.

<sup>146</sup> Cfr. Artículos 1794, 1796 y 2228. *Código Civil para el Distrito Federal*.

<sup>147</sup> Cfr. Artículo 1795. *Código Civil para el Distrito Federal*.

<sup>148</sup> Cfr. TENORIO GODÍNEZ, Lázaro. *Op. cit.* pp. 206-217.

la capacidad de goce entendida como la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones, inherentes a la personalidad de cualquier persona; por otro, existe una capacidad de ejercicio, la cual consiste en la aptitud de la persona para hacer valer por sí mismo sus derechos y obligaciones.<sup>149</sup>

2. *Ausencia de vicios en la voluntad*: Cuando la manifestación de la voluntad no se presenta consistente y libre de cualquier defecto o coacción, se dice que el acto está viciado. Esto puede atribuirse al error de derecho o de hecho, al dolo, la violencia o la lesión.<sup>150</sup>

3. *Licitud en el objeto*: El fin o motivo de la voluntad no debe ser contrario a las leyes de orden público o a las venas costumbres.<sup>151</sup>

4. *Forma*: Es la manera establecida por la ley y que debe revestir la manifestación de la voluntad. Al respecto, los actos jurídicos se pueden presentar de forma solemne, formal o consensual.<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup> Cfr. Artículos 22, 337 y 450. *Código Civil para el Distrito Federal*.

<sup>150</sup> Cfr. Artículos 10, 17, 21, 1814, 1815, 1818 y 1819. *Código Civil para el Distrito Federal*.

<sup>151</sup> Cfr. Artículo 8. *Código Civil para el Distrito Federal*.

<sup>152</sup> Cfr. Artículo 2316. *Código Civil para el Distrito Federal*.

El acto jurídico del Derecho privado no es totalmente aplicable al Derecho público, en especial al administrativo, no obstante, es útil tenerlo como guía o referencia para explicar y entender el acto administrativo, a pesar de que este consta de elementos y características propias.

***c. Acto administrativo.***

Al igual que en el Derecho privado, en el Derecho público existen acontecimientos carentes de relevancia para el mundo jurídico y otros que si tienen importancia por los efectos que ocasionan, y a pesar de que en la práctica la diferencia entre unos y otros en ocasiones se torna complicada, para fines pedagógicos se les puede clasificar y denominar de la siguiente forma: actos no jurídicos o de administración, actos jurídicos (*v. gr.* acto administrativo), hechos no jurídicos o actos materiales y hechos jurídicos.

1. *Acto no jurídico o de administración*: Hacen alusión a los actos internos de dirección, operación u organización que se ejecutan y agotan al interior de la Administración Pública, además de no producir efectos jurídicos inmediatos, aunque en ocasiones puedan afectar el interés de los particulares. A. Gordillo los explica de la siguiente forma:

*Se trata de decisiones, declaraciones o manifestaciones realizadas en ejercicio de la función administrativa, que no producen efectos jurídicos directos respecto de un sujeto de derecho. Se diferencian de los hechos administrativos (tanto jurídicos como no jurídicos), en que en lugar de actividades materiales consisten en manifestaciones o declaraciones, expresiones intelectivas de voluntad, conocimiento, opinión, recomendación, juicio, deseo (...).*<sup>153</sup>

2. *Actos jurídicos*: Aludiendo a la *Teoría del acto jurídico*, éstos actos son una especie dentro del género de hechos jurídicos *latu sensu*, definiéndose como declaraciones de voluntad que presumen ser legítimos y con carácter de ejecutivos, que

---

<sup>153</sup> GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho administrativo. T. I. Parte General*. Fundación de Derecho administrativo. Décima edición. Argentina. 2009. p. X4.

producen efectos jurídicos directos. En ésta especie caben los actos administrativo, porque antes que nada, son actos jurídicos, aunque regidos preponderantemente por normas de Derecho público.

3. *Hechos no jurídicos o actos materiales*: Estos actos corresponden a acontecimientos que no producen efectos de derecho ni constituyen declaraciones. Al respecto de ellas, Serra Rojas cita el siguiente ejemplo:

*La orden de ensanche de una calle es un acto administrativo, son actos materiales, construir un campo aéreo, una central eléctrica, una presa, elaborar los planos, los datos técnicos (...), y encomendar a los trabajadores el abrir las cepas, derruir instalaciones y otros actos más.*<sup>154</sup>

---

<sup>154</sup> BALLVÉ [BALLBÉ], Manuel. Voz "Acto administrativo". En *Nueva enciclopedia jurídica*. T. I. p. 297. *Cit. pos.* SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo. Primer curso. Op. cit.* p. 243.

4. *Hechos jurídicos*: Son productos de la actividad humana que secundan el cumplimiento de una tarea abstracta inmerso en la norma jurídica, creando así los efectos jurídicos previstos en ella.

*Son las conductas administrativas que producen un efecto jurídico determinado, sea él la creación de un derecho o un deber, o incluso la producción de responsabilidad respecto del agente que lo cometió o de la administración: el agente de policía que me detiene sin orden de autoridad competente, comete un hecho antijurídico que lo hace responsable a él y a la administración; (...) el agente que se lleva un coche mal estacionado, pero lo hace con negligencia tal que le produce un daño, comete un hecho que produce también el efecto jurídico de hacer nacer un derecho a indemnización del propietario del vehículo (...).*<sup>155</sup>

Sin embargo, en el Derecho administrativo existen amplias opiniones sobre cómo explicar el acto administrativo: un primer concepto limitado lo establece Nava Negrete de la siguiente forma: “*Es la expresión o manifestación de la voluntad de la*

---

<sup>155</sup> GORDILLO, Agustín. *Op. cit.* pp. X6-X7.

*administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas”*.<sup>156</sup>

Así, el mismo autor precisa en su obra que los actos administrativo comprende tanto los actos administrativos unilaterales, como los contractuales<sup>157</sup>, difiriendo con las opiniones de otros estudiosos del Derecho como Serra Rojas, quien no consideran estos actos como administrativos, sino de administración sometidos al Derecho privado. *v. gr.* los actos jurídicos de los administrados o los actos jurídicos bilaterales celebrados entre particulares y la Administración Pública.<sup>158</sup>

Un concepto más amplio que excluye los actos realizados conforme al Derecho privado, *v. gr.* contratos administrativos, es precisamente el citado por Serra Rojas:

---

<sup>156</sup> *Cfr.* “Acto administrativo” En: NAVA NEGRETE, Alfonso. *Diccionario jurídico mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa. México. 1987. p. 76. *Op. cit.* p. 76. *Cit. pos.* NAVA NEGRETE, Alfonso. *Op. cit.* pp. 538-539.

<sup>157</sup> *Cfr.* NAVA NEGRETE, Alfonso. *Op. cit.* pp. 537-538.

<sup>158</sup> *Cfr.* SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo. Primer curso. Op. cit.* pp. 240-241.

*El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.*<sup>159</sup>

#### **d. Elementos del acto administrativo.**

En la doctrina del Derecho administrativo se ha determinado que al igual que el acto jurídico tiene sus elementos esenciales de existencia y elementos de validez, el acto administrativo tiene los suyos con características propias y en diferente número.

Nava Negrete enlista cinco elementos esenciales para la existencia del acto administrativo<sup>160</sup>, advirtiendo que en el marco normativo mexicano existen repeticiones, imprecisiones y excesos

---

<sup>159</sup> RIVERO, Jean. *Droit administratif*. Dalloz. Quinta edición. p. 87 y ss. *Cit. pos.* SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo. Primer curso. Op. cit.* p. 238.

<sup>160</sup> *Cfr.* NAVA NEGRETE, Alfonso. *Op. cit.* pp. 539-540.

al haberse plasmarse éstos requisitos en el artículo 3° de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.

1. *Sujeto*: Este elemento se refiere al órgano de la Administración Pública que se manifiesta apegado a una esfera de competencia, entendiéndose por éste último al conjunto de facultades o atribuciones legítimamente atribuidas a un órgano de la Administración Pública para llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.

También se pueden diferenciar dos tipos de sujetos: el sujeto activo personificado en el órgano de la Administración Pública y un sujeto pasivo que alude a los administrados quienes se ven afectados por los actos administrativos.

2. *Voluntad*: Es la aptitud de querer algo que debe exponerse de forma libre y espontánea. Esta voluntad es manifestada por el órgano a través de un representante o funcionario facultado para

ello, de modo que al expedirse no medie el error, ni el dolo o la violencia.

Respecto de los vicios, Nava Negrete nos remite a la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*:

*Artículo 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo:*

(...)

*VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;*

*IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;*

(...).<sup>161</sup>

3. *Objeto*. Consiste en crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir situaciones jurídicas canalizadas al interés público. Aunado a ello, debe cumplir con ciertas características: que sean determinados o determinables, posibles física y jurídicamente y lícitos,<sup>162</sup> v. gr. “*en la clausura administrativa el objeto será*

---

<sup>161</sup> *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.

<sup>162</sup> Cfr. CALAFELL, Jorge Enrique. “*La teoría del acto administrativo*”. En *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Número 24, 1995-I. México. 1995. pp. 130-131.

*extinguir el derecho del particular impidiendo que siga funcionando su fábrica, su taller o su tienda”.*<sup>163</sup>

4. *Motivo*: Este elemento trata sobre la causa u origen que constituye el acto administrativo y que en la normatividad mexicana está perfectamente identificado en la Constitución Política Federal:

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

*(...).*<sup>164</sup>

También puede entenderse como el razonamiento que llevan al sujeto a realizar el acto y justificar de su conducta.

5. *Fin*. Nava Negrete distingue dos tipos: un fin general o de interés colectivo y uno específico o el propio del acto. En

---

<sup>163</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. *Op. cit.* p. 542.

<sup>164</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

ocasiones la ley se encarga de establecer este fin específico, pero en ocasiones lo omite, lo cual no abre la posibilidad a los órganos de la Administración para emitir actos administrativos ajenos al interés de la colectividad, misma idea que se encuentra plasmada en la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*:

*Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:*

(...)

*III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;*

(...).<sup>165</sup>

6. *Forma*: J. E. Calafell en uno de sus artículos se refiere a este elemento como:

*La manifestación material en donde se plasma objetivamente el acto administrativo y en ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter externo que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que general (sic) la decisión administrativa.*<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> *Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*

<sup>166</sup> CALAFELL, Jorge Enrique. *Op. cit.* pp. 135.

Sin embargo, en cuanto a la forma expresa, Nava Negrete diferencia varias modalidades: la escrita es la más común, *v. gr.* un oficio emitido por cualquier autoridad; por medio de colores, sonidos, signos o señales, *v. gr.* semáforos de tránsitos, sirenas de patrullas que obligan a ceder el paso o las franjas blancas del piso de una carretera; la expresión verbal es poco usual y casi imposible de acreditar, *v. gr.* órdenes militares de un superior jerárquico al personal administrativo; y tácita, que también es una forma de resolución, *v. gr.* el silencio administrativo, sea negativa o positiva ficta.<sup>167</sup>

#### ***e. Clasificación.***

Al respecto de las clasificaciones, el maestro M. Ayluardo señala que *“el mayor inconveniente, (...) es su incapacidad para ofrecer una delimitación exacta de su objeto de estudio. No hay una frontera en la cual los actos clasificados queden estrictamente*

---

<sup>167</sup> *Cfr.* NAVA NEGRETE, Alfonso. *Op. cit.* pp. 544-546.

*separados*”,<sup>168</sup> por lo tanto, ante la inmensa variedad de actos administrativos, se han establecido también diversas clasificaciones, por lo que solamente enunciaré la que elaboró Nava Negrete en una de sus obras:

1. actos de autoridad y actos de gestión.
2. actos reglados y actos discrecionales.
3. actos unilaterales, bilaterales, colectivos y complejos.
4. actos que amplían, certifican y restringen la esfera jurídica de los particulares.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> AYLUARDO SAÚL, Mario. *Lecciones sobre Derecho administrativo*. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Departamento de Educación y Comunicación. México. 1990. p. 57.

<sup>169</sup> *Cfr.* NAVA NEGRETE, Alfonso. *Op. cit.* pp. 566-578.

## **B. Procedimientos administrativos.**

Para que el acto administrativo surja a la vida jurídica, no solo debe contar con los elementos antes estudiados, además debe cumplir con un procedimiento a manera de cauce formal del conjunto de actos que expresan la voluntad de la Administración Pública para un determinado fin.

### ***a. Control administrativo y jurisdiccional.***

El procedimiento administrativo no debe apreciarse solo como una vía de creación del acto administrativo, sino también como una forma de controlar el actuar de la Administración Pública. Ante ello, sobre el término *control* en el ámbito jurídico, Márquez Gómez lo detalla de la siguiente forma:

*La actividad de carácter registral o técnico encomendada a una función pública, un ente administrativo estatal o a un empleado público, por el orden jurídico, que se dirige a revisar la adecuación y legalidad*

*de los actos encomendados a los diversos órganos del poder público, con la obligación de pronunciarse sobre ellos.*<sup>170</sup>

Sobre este concepto a su vez, se habla de un control administrativo y uno jurisdiccional: la primera alude a las funciones realizadas por órganos administrativos con el fin de regular o rectificar la gestión de la Administración Pública a través de los procedimientos administrativos; la segunda se refiere a los órganos facultados para realizar una función jurisdiccional a través de un procedimiento contencioso-administrativo.

### ***b. Proceso y procedimiento.***

Existen diferencias entre la naturaleza del proceso en general y el particular, situación que ha llevado a los teóricos procesalistas a aclarar esas disyuntivas a partir de distinguir el concepto de proceso:

---

<sup>170</sup> MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1ª reimpresión). México. 2003. pp. 22-23.

*Se llama proceso a toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada.*<sup>171</sup>

En cuanto al proceso en particular se refiere al procedimiento administrativo, el cual se puede apreciar como un proceso jurídico compuesto por actividades coordinadas con el fin de producir un acto; es una forma o manera de actuar en las relaciones entre particulares con la Administración Pública o de esta misma en su forma de conducirse; al respecto, Nava Negrete ofrece un concepto:

*Conceptuamos el procedimiento administrativo como el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración. Quedan incluidos procedimientos de producción, ejecución, autocontrol, impugnación de los actos*

---

<sup>171</sup> GUASP, Jaime. *Derecho procesal civil. T. I.* IEP. Segunda edición. Madrid. 1962. p. II. *Cit. pos.* SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo. Primer curso. Op. cit.* p. 285.

*administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa.*<sup>172</sup>

### ***c. Procedimiento administrativo.***

No obstante lo anterior, en cuanto al procedimiento realizado por la Administración Pública existen dos formas de explicar el procedimiento administrativo:

1. La primera es en un sentido amplio, se refiere a los trámites y formalidades exigidos para la creación de los actos administrativos, sea por la misma Administración Pública o por el administrado. Ésta idea concuerda con el último concepto citado;
2. La segunda o *strictu sensu* alude al control de la actuación de la Administración Pública y a la inclusión de un procedimiento jurisdiccional; trata de las reclamaciones de los administrados ante la Administración Pública por alguna lesión o intereses;

---

<sup>172</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. *Diccionario jurídico mexicano. Op. cit. Cit. pos.* NAVA NEGRETE, Alfonso. *Op. cit.* p. 548

también puede denominarse como jurisdicción administrativa y remite a la función jurisdiccional o de solución de controversias que puede suscitarse entre un órgano de la misma Administración y los administrados, para lo cual la ley faculta a ese mismo órgano parte de la controversia.<sup>173</sup>

Sobre esta última idea, se advierte que ciertos órganos de la Administración Pública están facultados para ejercer un control administrativo que implica se haga uso de todos los medios jurídicos encaminados a la extinción o rectificación del acto administrativo, sea por ilegal o por ineficaz. Sin embargo, de este procedimiento administrativo en sentido restringido puede distinguirse uno de control jurisdiccional. Esto implica que existan órganos, sean adscritos al Poder Judicial o al Ejecutivo, que están constituidos y facultados para realizar la función jurisdiccional del Estado como son los tribunales administrativos o judiciales. A este

---

<sup>173</sup> Cfr. ÁLVAREZ GENDÍN, Sabino. "Estudio de la nueva ley de procedimiento administrativo". En *Revista de Administración Pública*. IEP, IX, Núm. 26, mayo-junio. Madrid. 1958. p. 175. *Cit. pos.* SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo. Primer curso. Op. cit.* pp. 287-289.

procedimiento se le denomina procedimiento contencioso administrativo.<sup>174</sup>

#### ***d. Procedimiento contencioso administrativo.***

Este procedimiento se explica como un control jurisdiccional de los actos administrativos y sus procedimientos administrativos en sentido amplio, o lo que es lo mismo, un proceso de impugnación ante un órgano jurisdiccional por la afectación de los intereses particulares del gobernado o incluso del interés público. La legislación mexicana prevé los supuestos en que procede este procedimiento, específicamente en la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* y en la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*.<sup>175</sup>

*Artículo 2. El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

---

<sup>174</sup> Cfr. MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. *Op. cit.* pp. 21-30.

<sup>175</sup> Cfr. Artículos 14 y 15 de la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*.

*Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean auto aplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.*

*Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.<sup>176</sup>*

---

<sup>176</sup> *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

## **C. Clasificaciones en el procedimiento administrativo y consideraciones adicionales.**

El procedimiento administrativo, para fines didácticos, se ha prestados a diversas clasificaciones. Serra Rojas en su obra *Derecho Administrativo* explica las principales clasificaciones, sin embargo, como esto no es motivo de un estudio extenso para esta tesis, solamente se enlistan a continuación.

*I. Clásica: Actos de autoridad y actos de gestión.*

*II. Por su finalidad: Actos instrumentales, actos definitivos y actos de ejercicio.*

*III. Por la voluntad: Acto simple o unilateral, acto colectivo y acto complejo, bi o plurilateral; éste a su vez en acto colegial, acto unión.*

*IV. Destinados a la esfera jurídica de los administrados: Actos que favorecen, aumenta o amplían las facultades, actos que limitan los derechos, actos que condicionan el ejercicio de un poder y actos de ejecución forzada*

*V. Meros actos administrativos: manifestaciones de juicio u opinión y manifestaciones de reconocimiento.*

*VI. Por su radio de aplicación: Actos que resultan de la actividad reglada de la Administración y actos discrecionales.*

*VII. Clasificación de León Duguit: Acto regla, acto condición, acto subjetivo y acto jurisdiccional.*

*VIII. Por razón de su contenido: actos de trámite, actos definitivos, actos imperativos, actos conformadores, actos declaratorios, actos registrales.*

*IX. Actos interno y externos.*<sup>177</sup>

Otros aspectos que también deben considerarse por estar íntimamente relacionados con los procedimientos administrativo y contencioso administrativo, son la justicia administrativa y el acceso a la justicia.

#### ***a. Justicia administrativa.***

En el Derecho romano, existía una percepción muy particular sobre la justicia, misma que ha sido absorbido por los sistemas jurídicos de tradición romanistas entre los cuales se encuentra el mexicano.

---

<sup>177</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo. Primer curso. Op. cit.* pp. 244-253.

Al respecto, un concepto clásico es el elaborado por el jurista romano Ulpiano y que se define de la siguiente forma: “*constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*”.<sup>178</sup>

Sin embargo, esta idea no ha impedido que en el transcurso del tiempo más surjan teorías sobre la *justicia*. Una de las más reconocidas en el campo del Derecho y de la Filosofía es la propuesta por J. Rawls, quien propone “*que así como la verdad es la prioridad de todo sistema de pensamiento, la justicia ha de ser la primera virtud de las instituciones sociales, por encima incluso del bienestar de la sociedad*”.<sup>179</sup>

Respecto de la justicia administrativa, Fix-Zamudio la explicó como:

*Un conjunto de instrumentos jurídicos y procesales para la tutela de los particulares sobre frente a la administración pública, y entre estos*

---

<sup>178</sup> *Digesta 1, 1, 10 pr. = Institutiones Iustiniani 1, 1 pr. Cit. pos.* IGLESIAS, Juan. *Derecho romano*. Ariel. Décimo quinta edición. España. 2004. p. 58. Trad. “*Es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho*”.

<sup>179</sup> RAWLS, John. *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica. México. 1979. p. 20. *Cit. pos.* CASTAÑARES, Wenceslao. “*La teoría de la justicia de John Rawls*”. En *Ars médica. Revista de humanidades*. Fundación Pfizer de España y Grupo Ars XXI de Comunicación S. L. Número 3, junio. España. 2003. p. 104.

*mecanismos se encuentra la jurisdicción especializada en esta materia (...) La justicia debe considerarse como el género en el cual queda comprendida la jurisdicción para la solución de los conflictos entre la administración pública y los administrados por conducto del proceso.*<sup>180</sup>

Derivado de esto, la justicia administrativa no solo comprende lo concerniente a lo jurisdiccional en la Administración Pública y en los organismos jurisdiccionales dentro del Poder Ejecutivo o Judicial, *v. gr.* tribunales administrativos; también implican las leyes de procedimientos, los recursos administrativos, la responsabilidad patrimonial, los organismos no jurisdiccionales encabezadas por un *ombudsman*,<sup>181</sup> la justicia burocrática y la tutela de derechos individuales, colectivos o de intereses difusos.

En el último siglo, el Estado mexicano ha tenido un marcado desarrollo de los organismos jurisdiccionales administrativos, *v.*

---

<sup>180</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Concepto y contenido de la justicia administrativa*. En: CISNEROS FARÍAS, Germán, FERNANDEZ RUIZ, Jorge y LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (Coords). *Justicia administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2007. p. 179.

<sup>181</sup> *Cfr.* FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Op. cit.* pp. 171-234.

*gr.* el Tribunal Fiscal de la Federación de 1936 y el establecimiento de leyes encaminadas a la organización y administración de órganos jurisdiccionales administrativos, *v. gr.* la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* de 2007. Sin embargo, como aseveró Fix-Zamudio, la justicia administrativa es muy amplia y está presente en múltiples instrumentos, instituciones y organismos jurídicos,<sup>182</sup> lo cual puede imposibilitar a los Estados a crear políticas públicas que solucionen las deficiencias presentes o se inspiren en los aciertos que han rendido frutos.

---

<sup>182</sup> *Vid.* SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN y CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (Coords). *La impartición de Justicia Federal Administrativa, Agraria, Fiscal y Laboral*. Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, Secretaría de Gobernación. México. 2011. p. 163.



### **III. Las políticas públicas en impartición de justicia administrativa, consecuencias y efectos.**

#### **1. Evaluación.**

##### **A. Evaluación de políticas públicas en México.**

Sosa<sup>183</sup> explica que una de las razones más convincentes para comenzar a evaluar el desempeño de la administración federal fue la profunda crisis económica de la década de los ochenta y la necesidad de administrar de forma racional el gasto público; así se explica que durante muchos años el tema de la evaluación general de la actividad gubernamental en México no figuró en la agenda pública por la particular configuración del sistema político mexicano postrevolucionario, la discrecionalidad burocrática y el relativo fácil acceso a los recursos económicos, no obstante, la evaluación gubernamental ha tenido un incipiente desarrollo dentro del Poder Ejecutivo desde la administración del presidente

---

<sup>183</sup> Cfr. SOSA, José. *Capítulo 4. Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación en México: una propuesta analítica*. En RAMOS GARCÍA, José María, SOSA, José y ACOSTA, Félix (Coords). *Op. cit.* 99-120 pp.

López Portillo al crearse la Secretaría de Programación y Presupuestos<sup>184</sup>; funcionaba con la marcada tendencia de fiscalizar el gasto público, pero entre sus funciones también se encontraba la planeación:

*Artículo 32. A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

*I.- Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República;*

*(...)*

*VI.- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal;*

*(...)*<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> Creada mediante *Decreto* en 1976. Sustituyó a la Secretaría de la Presidencia establecida en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1958.

<sup>185</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976.

Después, en la administración del presidente Miguel de la Madrid se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación<sup>186</sup> con la misión de controlar, vigilar y evaluar legal y administrativamente a la Administración Pública, pero fue en los gobiernos posteriores y con la nueva Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo<sup>187</sup> que se procuró modernizar y controlar las funciones administrativas de la toda la Administración Pública, además de vigilar y controlar a los servidores públicos mediante un sistema de responsabilidades.

Posteriormente, con el primer gobierno panista y la urgencia de adoptar un nuevo modelo gubernamental se introdujeron tecnologías de gestión, se modernizaron los sistemas de controles internos, de adquisiciones y se estableció el Sistema de Metas Presidenciales como un mecanismo para definir metas negociadas y objetivos entre el presidente y cada dependencia federal, contrario al espíritu de creación del *Plan Nacional de*

---

<sup>186</sup> Creada mediante *Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1982.

<sup>187</sup> Creada mediante *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1994.

*Desarrollo; también inventaron una forma de “evaluación de corte ciudadano que consistía en la aplicación casi irrestricta de encuestas de satisfacción a la totalidad de los servicios y actividades gubernamentales”*<sup>188</sup> al que denominaron Agenda de Buen Gobierno y que tuvo el propósito de recoger la opinión de los gobernados sobre los bienes y servicios proporcionados por la Administración Pública Federal; al mismo tiempo, se creó la Secretaría de la Función Pública<sup>189</sup> como dependencia encargada de medir el desempeño de toda la Administración, para supervisar el actuar de las dependencias y entidades federales bajo los ejes del combate a la corrupción, de la mejora en el desempeño de los órganos internos de control y en la generación información con acceso disponible a los ciudadanos, para dirigir el sistema de Servicio Profesional de Carrera y continuar las funciones de control, evaluación y vigilancia de la Administración.

---

<sup>188</sup> RAMOS GARCÍA, José María, SOSA, José y ACOSTA, Félix (Coords). *Op. cit.* 112 p.

<sup>189</sup> Creada mediante *Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003. Y actualmente operando en proceso de desaparición conforme a lo establecido en el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2013.

Ahora bien, el estado relacionado con la evaluación de las políticas públicas ha tenido una interesante oportunidad de desarrollo en el área académica, sin embargo, existe una realidad totalmente opuesta para su implementación en la práctica; históricamente, las políticas públicas se han elaborado para cubrir las necesidades de grupos vulnerables, del campo y otros sectores sociales, *v. gr.* El Programa de Apoyo Alimentario y Atención a Jornaleros Agrícolas de la Secretaría de Desarrollo Social y la Pensión Alimentaria del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal . A pesar de ello, la experiencia indica que los gobiernos en turno procuran numerosas veces su beneficio político y electoral, dejando en el olvido la valoración objetiva de los resultados de aplicar las políticas públicas, convirtiendo a México en un Estado paternal y asistencialista, ajeno al compromiso directo de satisfacer las necesidades reales de sus ciudadanos.

Así también, surgió la necesidad de crear mecanismos que vigilaran cercana y continuamente el desempeño de las

autoridades federales, el gasto público y la calificación de las metas alcanzadas respecto de la pobreza en el país; por ello se promulgó la *Ley General de Desarrollo Social*, la cual creó al organismo denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social<sup>190</sup>, mismo que continúa vigente y mantiene por objeto *normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.*<sup>191</sup> Si bien únicamente estudia políticas de desarrollo social, es un claro ejemplo y antecedente de la necesidad de vigilar toda acción del gobierno, toda vez que no hay organismos especializados para evaluar las acciones relacionadas con la seguridad pública, la impartición de justicia o de cualquier otra materia que forme parte de los problemas nacionales.

---

<sup>190</sup> Cfr. Artículo 26, Apartado C. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como órgano constitucional autónomo mediante *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*. Publicado en *Diario Oficial de la Federación* el día 10 de febrero de 2014.

<sup>191</sup> Cfr. Artículo 81. *Ley General de Desarrollo Social*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004.

Fuera del Poder Ejecutivo existen algunas instituciones que de algún modo, vigilan y controlan el desempeño general del Gobierno, tales como: la Auditoría Superior de la Federación<sup>192</sup> como un organismo fiscalizador coadyuvante del Poder Legislativo facultado para promover sanciones penales o administrativas y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos<sup>193</sup> como órgano constitucional autónomo con la función de proteger el derecho constitucional del acceso a la información pública de la Federación, Estados y Distrito Federal, entre otros. Así, de lo antes señalado, se puede afirmar la existencia de una endeble estructura estatal relacionada con la evaluación de las políticas públicas, aunque también se rescata el funcionamiento de algunos organismos que vigilancia y control del ejercicio gubernamental.

---

<sup>192</sup> Cfr. Artículo 79. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

<sup>193</sup> Cfr. Artículo 6, fracción VIII. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*. Publicado en *Diario Oficial de la Federación* el día 7 de febrero de 2014.

## 2. Políticas públicas en impartición de justicia.

Escribir sobre políticas públicas en materia de justicia, particularmente la administrativa, resulta ser una tarea compleja porque se trata de una de las materias con mayor falta de atención y comprensión al ser resultado de la difícil aceptación entre los juristas y por vivir una compleja relación con el Derecho Constitucional Mexicano, el Poder Judicial y el principio de la separación de poderes, sin embargo, antes debe tenerse presente lo siguiente: *las políticas públicas están contenidas no sólo en planes, programas y asignaciones de recursos presupuestales, humanos y materiales, sino en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, así como en decisiones emanadas de cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos.*<sup>194</sup>

Por ello, partiendo de la anterior afirmación, es importante identificar entre la diversidad de normas jurídicas vigentes la

---

<sup>194</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. México. 2001. p.46.

presencia de la justicia administrativa como elemento del desarrollo nacional y de políticas públicas, comenzando por el *Plan Nacional de Desarrollo* como el texto legal que establece las directrices de las políticas nacionales a partir de las siguientes ideas:

1. Toda política pública puede ser explicada como “*el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas*”<sup>195</sup>, es decir, son resultado de un proceso de planeación que pretende ser el medio para dar respuesta a un problema particular de la sociedad, *v. gr.* pobreza, desempleo, hambre, educación o justicia.

2. El Poder Ejecutivo es responsable de conducir la planeación nacional<sup>196</sup> acorde con los siguientes principios establecidos en la *Ley de Planeación*:

---

<sup>195</sup> SALAZAR VARGAS, Carlos. “*La definición de Políticas Públicas*”. En *Bien Común. Realidades del México postelectoral*. Fundación Rafael Preciado Hernández. Número 209. México. Julio 2012. p. 48.

<sup>196</sup> *Cfr.* Principio de rectoría del desarrollo nacional. Artículo 25 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

*I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;*

*II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;*

*III.- La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;*

*IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales;*

*V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional;*

*VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social;*

*VII.- La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las*

*mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, y*

**VIII.-** *La factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.*<sup>197</sup>

3. Se entiende por *Plan Nacional de Desarrollo*<sup>198</sup> al documento que “*traza los grandes objetivos de las políticas públicas, establece las acciones específicas para alcanzarlos y precisa indicadores que permitirán medir los avances obtenidos*”.<sup>199</sup>

4. Conforme a lo establecido en la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, este nuevo tribunal comenzó a funcionar en el año 2007 y entre sus características están la plena autonomía para emitir sus fallos y ejercer su presupuesto, salvo que este último punto está sujeto a los criterios establecidos por el Poder Ejecutivo y es presentado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; esto implica que al asignársele recursos directamente del *Presupuesto de Egresos de*

---

<sup>197</sup> *Cfr.* Artículo 2° de la *Ley de Planeación*.

<sup>198</sup> *Cfr.* Artículos 3° y 21 de la *Ley de Planeación*.

<sup>199</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. México. 2013. p. 9.

*la Federación* el tribunal debe estar supeditado irremediabilmente al t3pico de planeaci3n del desarrollo nacional y de las pol3ticas p3blicas resultantes en el Ejecutivo.

## **A. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.**

La administración del presidente Vicente Fox y el eslogan del *cambio* representaron un sentimiento de esperanza nacional porque este último había llegado, aunque no se sabía que iba a cambiar exactamente; por ello, el primer gobierno panista se avocó entre diversas tareas a simplificar la burocracia administrativa mediante la mejora regulatoria y la lucha frontal contra la corrupción y la delincuencia. Derivado de esto, en materia de impartición y administración de justicia el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* presentó una marcada preponderancia hacia la profesionalización continua del Poder Judicial y la limpieza de la imagen del Ministerio Público como representante de la sociedad; también aludió a la justicia social, de las comunidades indígenas y de otros sectores como el ambiente o el desarrollo económico, *v. gr. Objetivo rector 8. Estrategia c) Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia.*<sup>200</sup>

---

<sup>200</sup> Cfr. *Objetivo rector 8*. En PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. *Op. cit.* p. 149.

Ahora bien, el mismo *Plan Nacional* incluyó en su texto diversos criterios y principios bajo los cuales se pretendió sustentar el actuar del Poder Ejecutivo, entre los cuales resaltó dentro del eje de *Normas básicas de acción gubernamental* el apego a la *legalidad*. Este principio rezaba que la autoridad puede hacer aquello que está expresamente permitido por la ley y tiene relevancia porque implicaba lo siguiente:

*El gobierno deberá facilitar el acceso expedito y práctico de las personas a las vías administrativas y judiciales de que formalmente disponen para cuestionar actos de las autoridades de las dependencias de la Administración Pública Federal. Cuando los asuntos lleguen al conocimiento de los tribunales del Poder Judicial, éstos pondrán especial cuidado en cumplir con su obligación de obedecer lo que manden las resoluciones de ellos emanadas.*<sup>201</sup>

Esta propuesta era importante porque incluía el concepto de *vías administrativas* como elemento fundamental del acceso a la justicia; entonces, resultado de la interpretación se entiende que

---

<sup>201</sup> *Ibidem*. Op. cit. p. 43.

*“abarca todas las instituciones jurídicas establecidas para resolver controversias que surgen entre los órganos administrativos y este con los particulares, pero también ante los organismos de jurisdicción (...), ya sea que estos últimos estén situados formalmente dentro la esfera del Ejecutivo, o bien incorporados al Poder Judicial”.*<sup>202</sup>

Lamentablemente es el único indicio presente dentro del *Plan* que incorporó textualmente a la justicia administrativa como un asunto importante para el país. No obstante, durante esta administración si se llevaron a cabo algunas reformas relacionadas directamente con la justicia administrativa y su impartición, entre las que se encuentran:

1. El cambio de denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la

---

<sup>202</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. *Concepto y contenido de la justicia administrativa*. En CIENFUEGOS SALGADO, David y LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (Coords). *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho procesal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2005. 150 p.

entonces *Ley Orgánica* vigente<sup>203</sup>, en el *Código Fiscal de la Federación*, leyes fiscales y administrativas federales<sup>204</sup>.

2. La regulación del procedimiento contencioso administrativo federal mediante la creación y publicación de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*<sup>205</sup> que derogó el entonces Título VI del *Código Fiscal de la Federación* y otros.

---

<sup>203</sup> *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1995. Abrogada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 2007.

<sup>204</sup> *Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales*. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2000.

<sup>205</sup> *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de diciembre de 2005.

## **B. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012.**

La administración federal correspondiente al sexenio 2006-2012 comenzó después de un agitado y controvertido proceso electoral del cual resultó electo nuevamente el candidato del Partido Acción Nacional, siendo así declarado presidente Felipe Calderón H. Así y más allá de calificar a esta administración, es importante reconocer que la política pública se encaminó inteligentemente por diversas materias, *v. gr.* el ambiente, energías renovables, el trabajo, sistema de retiro y pensiones, acceso a la información, salud, competencia económica, seguridad pública, delincuencia organizada e impartición de justicia.

No obstante y en relación con la justicia administrativa en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, se le ubicó escuetamente en los *Ejes 1. Estado de Derecho y seguridad y 3. Igualdad de oportunidades.*

En el *Eje 1. Estado de Derecho y seguridad* se buscó fomentar el concepto de certeza jurídica traducido en acciones contra la corrupción y la discrecionalidad de las autoridades judiciales, en apoyo al Poder Judicial para elevar la calidad del sistema de justicia y al fomento de la cultura de la legalidad;

*Objetivo 1. Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población.*

*(...)*

*1.1. (...) El fundamento básico para que haya certeza jurídica y sea predecible la aplicación de la ley radica en que los ciudadanos tengan la seguridad de que la norma se hará cumplir y en que éstos conozcan los criterios básicos bajo los cuales se aplicará.*

*Esto implica que ni la autoridad administrativa ni la judicial puedan hacer distinciones en atención a cuestiones personales, políticas o económicas (...).*<sup>206</sup>

---

<sup>206</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. México. 2007. p. 48.

También se incluyeron dentro del mismo *Eje* los conceptos de *procuración e impartición* con el fin de modernizar el sistema de justicia penal a la par de la lucha contra la delincuencia.

*1.2 Procuración e impartición de justicia.*

*México necesita leyes que ayuden a perseguir y encarcelar a los delincuentes, para que los encargados de hacer valer el Estado de Derecho actúen con firmeza y con honradez, sin permitir que ningún acto ilícito quede en la impunidad. Es impostergable la modernización del sistema de seguridad pública, de procuración e impartición de justicia mediante instituciones más eficientes y leyes más adecuadas.*

207

Por lo tanto, derivado de trabajar bajo los conceptos antes citados, se concretó la reforma constitucional del año 2008 que estableció las reglas de transición del sistema penal inquisitorio al acusatorio (Nuevo Sistema de Justicia Penal), de la creación de mecanismos alternativos de resoluciones de conflictos, de la protección y atención a las víctimas de la delincuencia y de la oralidad en los juicios penales; siendo así, fueron pregonadas

---

<sup>207</sup> *Ibidem.* p. 50.

como un avance en el sistema jurídico, argumentando beneficios como la disminución drástica de los costos de operación del aparato judicial, la reducción del tiempo que tardan en resolverse los juicios penales y la creación de las bases para la promulgación futura de un *Código Penal Único*.

Por ello y con estas reformas, no hay duda que la política pública en materia de justicia estuvo dirigida hacia todo lo abrazado por el Derecho penal, dejando sin posibilidad alguna incluir la justicia administrativa, misma que se vio olvidada numerosas veces en el mismo *Plan Nacional de Desarrollo* vigente. Dentro del *Eje 3. Igualdad de oportunidades* y en relación a la atención de pueblos indígenas se incluyeron diversas áreas del Derecho, aunque extrañamente se excluyó la materia administrativa, *v.gr.*

*La situación de los 62 pueblos originarios, en materia de derechos indígenas, es no sólo compleja, sino grave en términos del Estado de Derecho. Por una parte, los indígenas enfrentan grandes obstáculos*

*para acceder a la jurisdicción del Estado, especialmente en los ámbitos de la justicia penal, agraria, laboral, civil y mercantil;*<sup>208</sup>

Al igual que la administración predecesora, durante la administración del presidente Felipe Calderón también realizó aportaciones a la justicia administrativa a pesar de no estar incluida en el proceso de planeación nacional, *v. gr.* la expedición de la nueva *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*<sup>209</sup>.

---

<sup>208</sup> *Ibídem.* p. 201.

<sup>209</sup> *Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 2007.

### **C. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.**

El resultado del proceso electoral del año 2012 arrojó el triunfo del Partido Revolucionario Institucional y del ahora presidente Enrique Peña; posteriormente el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* fue publicado como ejemplo de ejercicio democrático nacional al incluir propuestas y opiniones de diversos actores sociales, mismas que culminaron en un programa denominado como la *hoja de ruta* que llevará al país a una nueva etapa de desarrollo y prosperidad.

Ahora bien, respecto al contenido del documento, es posible observar que las estrategias y políticas en justicia administrativa fueron excluidas y nuevamente se convirtió el funcionamiento del Nuevo Sistema de Justicia Penal en el eje de trabajo del Ejecutivo en lo que refiere a las políticas públicas en administración e impartición de justicia.

El citado documento establece cinco metas, de las cuales interesa a esta investigación: *México en paz y México prospero*.

### *México en paz.*

Esta meta se estableció para garantizar el “*avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de la población*”<sup>210</sup>; fundamentalmente parte reparar el enorme daño generado entre la población, los grupos delictivos y las fuerzas armadas durante el gobierno anterior; además, propone fortalecer entre los mexicanos el pacto social a través de acciones de mejora en el Nuevo Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente, del estricto apego y cumplimiento de los instrumentos internacionales en materia de justicia penal y derechos humanos, para erradicar la corrupción y la opacidad en la rendición de cuentas; así, lo antes señalado se confirma en la *Estrategia 1.4.3* establecida en el *Objetivo 1.4. Garantizar un*

---

<sup>210</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Op. cit. p. 21.

*Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente.*

*Estrategia 1.4.3. Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana.*<sup>211</sup>

*México próspero.*

Esta meta aludió directamente al desarrollo económico del país como el medio que solucionará la pobreza y propiciará un mejor nivel de vida, lo que dio paso para que el Ejecutivo reconociera su obligación de establecer las condiciones idóneas que a futuro favorecerán el crecimiento del país; entre las varias condiciones que pretende apuntalar el Estado están incluidas: la productividad, la igualdad de oportunidades, el bienestar familiar, el acceso a servicios, el uso eficiente de los recursos, la política hacendaria, la promoción de empleos y la sana competencia en el mercado,

---

<sup>211</sup> *Ibidem.* p. 110

mismos conceptos que fueron confirmados dentro del concepto de impartición de justicia por medio de *Estrategias* definidas.

*Estrategia 4.1.3. Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades.*

*Líneas de acción*

*Consolidar un Sistema de Evaluación del Desempeño y Presupuesto basado en Resultados.*

(...).<sup>212</sup>

*Estrategia 4.3.1. Procurar el equilibrio entre los factores de la producción para preservar la paz laboral.*

*Líneas de acción*

*Mejorar la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral.*

(...).<sup>213</sup>

*Estrategia 4.7.5. Proteger los derechos del consumidor, mejorar la información de mercados y garantizar el derecho a la realización de operaciones comerciales claras y seguras.*

*Líneas de acción*

---

<sup>212</sup> *Ibíd.* p. 131

<sup>213</sup> *Ibíd.* p. 133

*Modernizar los sistemas de atención y procuración de justicia respecto a los derechos del consumidor.*

(...).<sup>214</sup>

Así, derivado de la puesta en marcha de las Estrategias antes referidas, se han conseguido logros concretos como la elaboración del *Programa Nacional de Procuración de Justicia*<sup>215</sup>, la promulgación del *Código Nacional de Procedimientos Penales*<sup>216</sup> y la incorporación de más Entidades Federativas al Nuevo Sistema de Justicia Penal; en contraparte, sobre el tema de justicia administrativa no hay más que añadir.

---

<sup>214</sup> *Ibídem.* p. 138

<sup>215</sup> *Vid. Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018.* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de diciembre de 2013.

<sup>216</sup> *Vid. Código Nacional de Procedimientos Penales.* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2014.

### **3. Políticas públicas en impartición de justicia administrativa; Orden federal.**

Como he señalado antes, al momento de elaborarse el *Plan Nacional de Desarrollo* como guía de las acciones que realiza el Gobierno en turno desde el Poder Ejecutivo, no ha figurado antes ni ahora el desarrollo de la justicia administrativa como elemento importante para el crecimiento del país. A pesar de ello, esta indiferencia no ha estado presente en los organismos jurisdiccionales administrativos y por el contrario, se ha fomentado la inclusión ciudadana, la profesionalización de sus miembros, la innovación en sus procedimientos y la aplicación de una política de acceso a la justicia desde cualquier medio, sean tradicionales o tecnológicos.

## **A. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

La creación de este organismo jurisdiccional correspondió a la política pública del entonces presidente Lázaro Cárdenas para salvaguardar los derechos de legalidad y debido proceso de todos los mexicanos frente a los actos emanados de la Administración Pública Federal, particularmente los de tipo fiscal; además, si bien es cierto que nació al margen de todo fundamento constitucional y legal alguno, también es cierto que representó un hito en la historia jurídica mexicana al desafiar el paradigma de la separación de poderes y establecerse un tribunal con competencia administrativa fuera del Poder Judicial, revolucionando así la forma de ver y pensar el Derecho.

Ahora bien, el mayor número de acciones en pro de la justicia administrativa ha sido impulsado con el trabajo de los magistrados que han formado parte del Tribunal, con la participación del Legislativo, de académicos y postulantes, lo que ha derivado en

reformas tanto constitucionales como de leyes administrativas, mismas que a continuación se enumeran:

***a. Reformas al artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el 2007.***

Esta fue la primera reforma aprobada para ley vigente del citado Tribunal y derivó de las reformas constitucionales aprobadas con relación al régimen de responsabilidades administrativas y su inclusión dentro de las facultades constitucionales de los tribunales contencioso-administrativo. Por este motivo y como el texto original de la *Ley Orgánica* del Tribunal no lo facultaba para resolver las controversias entre la Administración Pública Federal y los servidores públicos con relación a las sanciones impuestas por responsabilidad administrativa.

*XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar*

*sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;*<sup>217</sup>

*Artículo 15. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.*<sup>218</sup>

---

<sup>217</sup> Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2006.

<sup>218</sup> Decreto por el que se reforma el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2007.

***b. Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el 2009.***

La segunda reforma fue totalmente innovadora para el sistema jurídico mexicano y extrañamente el Ejecutivo fue quien presentó la iniciativa ante la Cámara de Diputados el 26 de marzo de 2009<sup>219</sup>; este proyecto se sustentó principalmente en los compromisos adquiridos por México en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información celebrada en el año 2005 en Túnez y en el eje rector *Estado de Derecho* dentro del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, promoviendo el empleo de las nuevas tecnologías de la información y la modernización del acceso e impartición de justicia para lograr garantizar el pronto y eficaz trámite de los juicios.

En su momento, la iniciativa se fundó en casos exitosos, *v.gr.* *Concilianet* de la Procuraduría Federal del Consumidor con el cual

---

<sup>219</sup> Cfr. *Proceso legislativo de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 2009. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lotfjfa.htm>>.

hoy en día se acelera notablemente la resolución de las controversias y la notificación de las ellas; lo mismo se argumentó con la puesta en operación del *Sistema de Justicia en Línea* y su *Boletín Electrónico*, toda vez que antes de su existencia, se estimaba en 355 días hábiles la resolución de un juicio, independientemente del ingreso de nuevas demandas por la ampliación de la competencia del Tribunal y la consecuente saturación de trabajo.

Ahora bien, para algunos juristas<sup>220</sup>, el proceso de introducción de las tecnologías ha representado para México un paso importante en la abreviación de los procedimientos, toda vez que el trámite de una demanda, *v. gr.* juicio de nulidad, está disponible a cualquier ciudadano con acceso al Internet; así también se vaticina mayor celeridad para realizar notificaciones, una reducción en los términos y plazos, el menor uso de papel, la creación de un registro digitalizado de todo lo actuado disponible

---

<sup>220</sup> TERÁN Y CONTRERAS, Juan Manuel. “Juicio en línea en la justicia administrativa: Hacia la justicia electrónica en México”. En *Alegatos*. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco. División de Ciencias Sociales y Humanidades. Número 80. Enero-abril. México. 2012. pp. 27-42.

para el juzgador al momento de emitir una resolución y el abatimiento de la concentración y carga de trabajo en los tribunales.

Derivado de esto, el proyecto de reforma implicó reformas, adiciones y derogaciones a disposiciones de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* y de la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, entre las cuales están:

*Artículo 1-A. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:*

*(...)*

*XV. Sistema de Justicia en Línea: Sistema informático establecido por el Tribunal a efecto de registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar el procedimiento contencioso administrativo que se sustancie ante el Tribunal.*

*(...)*

*Artículo 58-A. El juicio contencioso administrativo federal se promoverá, substanciará y resolverá en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea que deberá establecer y desarrollar el Tribunal, en*

*términos de lo dispuesto por el presente Capítulo y las demás disposiciones específicas que resulten aplicables de esta Ley. (...).*

*Artículo 58-B. Cuando el demandante ejerza su derecho a presentar su demanda en línea a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, las autoridades demandadas deberán comparecer y tramitar el juicio en la misma vía.<sup>221</sup>*

Como resultado de este proceso, el 21 de octubre de 2011<sup>222</sup> se emitió y notificó la primera sentencia de un juicio en línea, colocando al sistema de impartición de justicia administrativa mexicano en altos estándares de eficacia y calidad a nivel mundial.<sup>223</sup>

---

<sup>221</sup> *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2007.

<sup>222</sup> FLORES , Leonor. *Resuelve el primer juicio en línea.* En *El Economista*. México. Publicado el 19 de octubre de 2011. Disponible en: <<http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2011/10/20/resuelve-primer-juicio-linea>>.

<sup>223</sup> *Vid.* JIMÉNEZ ILLESCAS, Juan Manuel. *El juicio en línea. Procedimiento contencioso administrativo federal.* Dofiscal Editores. 2009. 139 p.

***c. Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el 2010.***

El motivo de esta reforma fue para cumplir la obligación del Tribunal de impartir justicia pronta y expedita, toda vez que al ampliarse su competencia, se habían acumulado gran cantidad de asuntos en trámite y necesariamente requerían agilizar la resolución de las controversias. De esta forma y en conjunto con las reformas que incluyeron el juicio en línea, se creó una nueva vía de resolución para controversias de cuantía menor, con algunas excepciones enunciadas en la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*.

El resultado obtenido fue el juicio contencioso administrativo por la vía sumaria, mismo que debía funcionar bajo los principios de economía procesal, concentración y celeridad; también se dispuso que los juicios por esta vía fueran optativos para las partes, siempre que se cumplieren los requisitos de cuantía o de criterios jurisprudenciales. Es de considerar que el término no es ajeno al

Derecho mexicano, toda vez que en los numerosos Códigos de Procedimientos Civiles de las Entidades, aún contemplan la figura de los juicios sumarios o en ocasiones los denominan especiales, sin embargo, la idea importar el concepto al campo del Derecho procesal administrativo se caracterizó por ser innovadora y visionaria.

*Artículo 58-1. El juicio contencioso administrativo federal se tramitará y resolverá en la vía sumaria, de conformidad con las disposiciones específicas que para su simplificación y abreviación se establecen en este Capítulo y, en lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones de esta Ley.*

*Artículo 58-2. Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria (...).<sup>224</sup>*

*Transitorios.*

*(...)*

---

<sup>224</sup> Ley Federal de Procedimiento Contenciosos Administrativo.

*Tercero. Las disposiciones relativas al Juicio en la Vía Sumaria, (...), entrarán en vigor a partir de los 240 días naturales siguientes, a la fecha de publicación de este ordenamiento.*

*Asimismo, el Tribunal deberá realizar las acciones que correspondan, a efecto de que el Juicio en Línea, inicie su operación a partir de los 240 días naturales siguientes, a la fecha de publicación de este ordenamiento.*

*Cuarto. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa promoverá una campaña masiva entre los usuarios de los servicios del Tribunal para difundir las disposiciones contenidas en este Decreto.<sup>225</sup>*

#### ***d. Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el 2011.***

Esta es la reforma más reciente y también estuvo motivada por el aumento exponencial de juicios tramitados y la inminente saturación de las Salas; por ello se facultó al Tribunal con la capacidad de incrementar el número original de sus Salas bajo la premisa de una justicia pronta y expedita; así, dependiendo las

---

<sup>225</sup> *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010.*

necesidades a satisfacer se pueden crear Salas Especializadas o Auxiliares, permitiendo disminuir el número de juicios en trámite.

*Artículo 2. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra por:*

*(...)*

*II. Las Salas Regionales, que podrán tener el carácter de Salas Especializadas o Auxiliares, y*

*(...).*

*Artículo 18.- Son facultades del Pleno, las siguientes:*

*(...)*

*X. Determinar las Salas Regionales o Especializadas que sean auxiliadas por las Salas a que se refiere el artículo 38-Bis de esta Ley, así como el número y cualidad de los asuntos que se enviarán a dichas Salas;*

*(...)*

*Artículo 38-Bis. Las Salas Auxiliares ejercerán jurisdicción material mixta y territorial en toda la República, y tendrán su sede en el lugar que determine el Reglamento Interior del Tribunal. (...).*

*Estas Salas auxiliarán a las Salas Regionales y Especializadas en el dictado de las sentencias definitivas en aquellos juicios que hayan sido del conocimiento de aquéllas, (...).*<sup>226</sup>

***e. Plan Estratégico 2010-2020 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.***

Este documento representa el compromiso entre el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los mexicanos porque se manifiestan un conjunto de objetivos y políticas encaminadas a convertir el organismo jurisdiccional en una institución confiable; así, entre las medidas que propuso ejecutar se encuentran: la profesionalización del personal encargado de la administración e impartición de justicia, el establecimiento de un sistema de control ético y profesional, la promoción de los servicios que ofrece el tribunal y el fomento a la cultura de la legalidad entre la población, particularmente en materia administrativa.

---

<sup>226</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 2011.

A la par, con el cometido de cumplir cada una de las metas establecidas, el Tribunal se dio a la tarea de elaborar una su propia *misión* y *visión* bajo las cuales se conformarán las estrategias de planeación a corto, mediano y largo plazo; en primer término se definió en la *misión* su propósito mismo y las controversias que puede resolver con su intervención:

*Impartir justicia fiscal y administrativa en el orden federal con plena autonomía, honestidad, calidad y eficiencia, al servicio de la sociedad, que garantice el acceso total a la justicia, apegado a los principios de legalidad y seguridad jurídica, de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, para contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho, al desarrollo del país y a la paz social.* <sup>227</sup>

En cuanto a la *visión*, con esta se describió claramente como quiere la nación que el Tribunal se desempeñe a futuro, teniendo siempre presente la obligación de satisfacer el derecho de acceso e impartición de justicia pronta y expedita a todos los ciudadanos:

---

<sup>227</sup> TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. *Marco Jurídico*. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México. 2014. p. 3.

*Ser un Tribunal Contencioso Administrativo de excelencia, con autonomía jurisdiccional y presupuestal, que imparta justicia con plena jurisdicción e imperio, a través de procedimientos ágiles y sencillos, terminal en materia de legalidad y apoyados en avances tecnológicos, para la solución de controversias tanto individuales como colectivas.*<sup>228</sup>

Derivado de lo antes señalado, cabe resaltar que a la fecha el Tribunal si ha trabajado eficientemente y ha cumplido con algunos objetivos<sup>229</sup>, v.gr. contar con autonomía presupuestal, poner en operación el juicio en línea, reducir el inventario máximo por Salas Regionales a menos 1500 expedientes y realizar mejoras y actualizaciones a la imagen del Tribunal; otros están en proceso de ejecución, v. gr. la complementación del maco jurídico para facilitar los procedimientos ágiles y sencillo con plena jurisdicción, contar con una Sala Regional en cada Entidad o la aplicación del Sistema de Carrera dentro del Tribunal; y unos más aún no se ponen en marcha, pero ello no mella en los méritos del Tribunal porque su esfuerzo institucional es ejemplo de la voluntad por

---

<sup>228</sup> *Ibídem.* p. 5.

<sup>229</sup> *Cfr. Plan Estratégico 2010-2020.* En: TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. *Marco Jurídico. Op. cit.* pp. 7-15.

desarrollar el sistema de impartición de justicia administrativa y de realizar una verdadera planeación nacional en beneficio de todos.

Como complemento, este *Plan* instituyó un conjunto de políticas estratégicas bajo las cuales están regidas las acciones que tengan que ver con el cumplimiento de los objetivos; estas políticas debieran estar incluidas en la agenda del Ejecutivo y por ende en el *Plan Nacional de Desarrollo*, sin embargo, es producto del interés de los impartidores de justicia y no de los políticos ni legisladores que la justicia administrativa federal tenga ejes bajo los cuales operar con miras al futuro y no se quede en el olvido.

***f. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.***

Como se señaló en los antecedentes del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, su nacimiento tuvo una marcada preponderancia hacia la resolución de controversias fiscales entre la autoridad recaudadora y los contribuyentes que fueran violentados en sus derechos, de ahí que la misma denominación

del Tribunal solamente incluyó el concepto de *fiscal* por más de 60 años. A pesar de ello y de una cultura jurídica fiscalista bastante arraigada en la academia y en la práctica jurídica, en el grueso de la sociedad mexicana no existe un conocimiento general ni mínimo sobre la justicia administrativa, para que sirva o que derechos puede demandar se protejan; es cierto que existe una familiarización con lo fiscal derivado del imaginario colectivo sobre los impuestos, las declaraciones o Hacienda contrario a lo que sucede con los actos administrativos en general, sin embargo, en ambos casos esto lleva un problema serio porque si un ciudadano no sabe qué derechos tiene, la probabilidad de que los defienda es nula.

De ahí surgió la idea de crear un defensor del pueblo (*Ombudsman* fiscal) que además de ser un intermediario entre la autoridad fiscal y los contribuyentes, también proteja los derechos de estos últimos mediante la asesoría, representación y defensa frente a los actos administrativos de autoridad recaudadora federal.

Este defensor es la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, el cual está ubicado dentro del Ejecutivo en el sector paraestatal de la Administración Pública Federal y fue creado con la *Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente*,<sup>230</sup> no obstante, la tramitación de la Acción de inconstitucionalidad 38/2006<sup>231</sup> contra esta, derivó en una resolución que declaró la invalidez de los artículos 5º, fracción VII y 12, fracción II de la misma; y concluyó con las reformas del año 2009<sup>232</sup>. Así y una vez designado el titular de esta Procuraduría, abrió sus puertas al público el 1 de septiembre de 2011.

*Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, a fin de garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en*

---

<sup>230</sup> Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de septiembre de 2006.

<sup>231</sup> Sentencia de veintiséis de febrero de 2008, dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 38/2006, promovida por el Procurador General de la República, en contra de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los votos (concurrente) que formulan los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Sergio Salvador Aguirre Anguiano; (particular) de los señores Ministros Mariano Azuela Güitrón y Sergio Salvador Anguiano, y (particular) del señor Ministro Juan N. Silva Meza. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de mayo de 2008.

<sup>232</sup> Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de septiembre de 2009.

*materia fiscal en el orden federal, mediante la asesoría, representación y defensa, recepción de quejas y emisión de recomendaciones en los términos que este mismo ordenamiento establece.*

*Artículo 2. La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es un organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, funcional y de gestión.*<sup>233</sup>

Actualmente el organismo funciona y está presente en prácticamente todo el territorio nacional; así también, al día de hoy ha cumplido con el cometido de brindar asesorías, representar y defender a los contribuyentes, sumado al trabajo de fomentar la cultura de la legalidad, del acercamiento con la población mediante eventos denominados *Jornadas*, con la emisión de recomendaciones al Sistema de Administración Tributaria, de realizar estudios técnicos, con la emisión de las publicaciones de la *Serie Cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del*

---

<sup>233</sup> *Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.*

*Contribuyente* y de atender las dudas, quejas o sugerencias de los contribuyentes por los medios electrónicos.

#### **4. Políticas públicas en impartición de justicia administrativa; Orden estatal y Distrito Federal.**

Como se ha mencionado anteriormente, el desarrollo de la justicia administrativa federal ha sido muy lento en aproximadamente 70 años de la existencia de un tribunal federal especializado comparado con otras materias donde continuamente se realizan adecuaciones e innovaciones para alcanzar el ritmo de la sociedad. Como consecuencia, este panorama también se ha repetido en el orden estatal partiendo de los siguientes afirmaciones:

1. El primer tribunal de lo contencioso administrativo fuera del orden federal se estableció el Distrito Federal hasta 1971. A pesar de que en 1951 se estableció en Tamaulipas el primer Tribunal Fiscal estatal, este no se estableció como un órgano jurisdiccional administrativo.

2. Al día de hoy, el Distrito Federal y 28 Entidades Federativas más cuentan con un órgano jurisdiccional en materia administrativa, ya sea como tribunales especializados o salas administrativas<sup>234</sup> dentro del Poder Judicial Estatal o como tribunales autónomos<sup>235</sup>. Únicamente Chihuahua<sup>236</sup>, Coahuila<sup>237</sup> y Puebla<sup>238</sup> no cuentan materialmente con alguno de estos organismos.

---

<sup>234</sup> Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

<sup>235</sup> Baja California, Colima, D.F., Durango, Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.

<sup>236</sup> Actualmente existe una reforma a la *Constitución del Estado* en proceso de aprobación por los 77 municipios. Esta fue publicada mediante *Decreto número 1135/2012* en el *Periódico Oficial* el 28 de agosto de 2013; entre sus principales objetivos se encuentra la transformación del actual Tribunal Estatal Electoral en el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Estado.

<sup>237</sup> El Estado de Coahuila contempla en la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza* la existencia del tribunal de lo Contencioso-Administrativo como parte del Poder Judicial del Estado, pero materialmente no existe.

<sup>238</sup> Existen dos iniciativas de ley presentadas ante el Congreso del Estado: la primera suscrita por el Diputado Héctor E. Alonso Granados el 10 de junio de 2011 y la segunda por el Diputado José Juan Espinosa Torres el 8 de diciembre del mismo año, ambas en trámite y pendientes de dictamen.

## **A. Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional.**

Este material fue publicado en el año 2010, sin embargo, al día de hoy es el único que incluye una radiografía del sistema de impartición de justicia administrativa de todo el país; su origen se remonta a la iniciativa de la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A.C. por realizar un diagnóstico o estudio de las características de la justicia administrativa en México y del funcionamiento de los órganos encargados de ello a partir de una metodología que permitiera comparar cualitativa y cuantitativamente entre cada Entidad Federativa la organización de los organismos jurisdiccionales administrativos (estructura orgánica, número de personal, nivel académico), la complejidad de los procedimientos contenciosos previstos en ley, de datos estadísticos (juicios concluidos, en trámite, favorables a una u otra parte, el tiempo que tardan en resolverse) y si formaban parte del

Poder Judicial o eran autónomos, entro muchos datos más. La información resultante fue demasiada pero sirvió para identificar las deficiencias y áreas de oportunidades de los tribunales evaluados; sobre todo se logró determinar una cosa: cómo funcionaban las políticas públicas en la materia.

En el Ejecutivo Federal la atención ha sido poca hacia la justicia administrativa y el *Diagnóstico* reveló que el modelo se ha replicado el orden estatal; de la evaluación a los tribunales especializados o a las salas pertenecientes al Poder Judicial Estatal se puede inferir que no están sometidas a una política pública emanada del Ejecutivo toda vez que se sujetan a las políticas dictadas del Poder al que pertenecen. Por contrario, lo que respecta a los tribunales como organismos autónomos, estos mantienen una estructura legal y organizacional similar a la del Tribunal Federal, v. gr. depender presupuestalmente del Ejecutivo y el supuesto de estar inmiscuidos directamente a las políticas públicas establecidas en los Planes de Desarrollo Estatales.

Ahora, indistintamente pertenezcan a un Poder u otro, las conclusiones generales del *Diagnóstico* fueron las siguientes:

a. No existe un modelo de tribunal nacional porque existen muchas Constituciones Estatales que no crean sus órganos de justicia administrativa y lo dejan al Poder Judicial.

b. No existe en la Constitución Federal un sistema nacional de justicia administrativa que establezca un mandato y diseño institucional básico.

c. Gran número de ciudadanos desconoce la existencia, competencia y utilidad de la justicia administrativa y sus tribunales.

d. La especialización a nivel nacional es poca.

c. Existe un procedimiento administrativa básico que se refleja en numerosas leyes procesales administrativas estatales, no obstante, varían mucho las instancias entre una y otra.

e. Se recomienda crear procedimientos simplificados para controversias de cuantía menor que permitan resolver adecuadamente asuntos que implican una inversión mayor de tiempo y recursos; crear otros mecanismos de solución.

f. Innovar. El juicio de nulidad no siempre se adecua a todos los casos, *v. gr.* responsabilidad patrimonial.

g. No existen políticas de especialización y profesionalización; tampoco operan reglas de ingreso, promoción o evaluación del personal.

h. No se cuentan con políticas e instrumentos de gestión que faciliten el acceso a documentos e información.<sup>239</sup>

---

<sup>239</sup> ASOCIACIÓN DE MAGISTRADOS DE TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A.C. y LÓPEZ AYLLÓN,

## **B. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**

El Distrito Federal nació jurídicamente en 1824 de conformidad con la entonces Constitución Federal de 1824 y por decreto del Legislativo<sup>240</sup> como el lugar donde estarían asentados los Poderes y la Capital del país; no obstante, considerando la insostenible historia del México independiente no resulta extraño que sus límites geográficos o su forma de gobierno se haya vista modificada a lo largo de los años.

A pesar de ello, hoy en día el régimen jurídico del Distrito Federal ha evolucionado hacia cierta homologación con las Entidades Federativas, *v .gr.* la existencia de un Legislativo local, la capacidad de los ciudadanos de elegir un gobernante y de contar con un tribunales propios, entre otros. Sin embargo, bajo el

---

Sergio (Coords). *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional*. Centro de Investigación y Docencia Económica y Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A.C. México. 2010. pp. 96-100.

<sup>240</sup> *Decreto que señala a México con el Distrito que se expresa, para la residencia de los Supremos Poderes de la Federación*. Publicado el 18 de noviembre de 1824. En *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Tomo I, Disposición 0001-0495, Año 1687-1826. p. 743.

régimen de la Constitución Federal vigente y aún con la publicación *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*,<sup>241</sup> la capital de país continua sujeta en diversos asuntos de su gobierno a lo emanado de los Poderes Ejecutivo y Legislativo<sup>242</sup>.

Resultado de lo antes señalado, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se creó en 1971<sup>243</sup> bajo la administración del presidente Luis Echeverría, apoyado en las reformas constitucionales de 1967<sup>244</sup> que cabida en el sistema jurídico mexicano a los tribunales de lo contencioso administrativo y bajo el supuesto que el Distrito Federal era parte de la Administración Pública Federal en calidad de Departamento

El producto resultante fue la constitución de un organismo jurisdiccional local dotado de autonomía e independencia que

---

<sup>241</sup> *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994.

<sup>242</sup> Cfr. Artículo 11 del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* y artículo 122, apartados A y B de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

<sup>243</sup> *Ley de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1971.

<sup>244</sup> *Decreto que reforma y adiciona los artículos 94, 98, 100, 102, 104 fracción I, 105 y 107 fracciones II párrafo final, III, IV, V, VI, VIII, XIII y XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1967.

fungió como modelo para que las legislaturas estatales crearan posteriormente sus propios tribunales administrativos y por ende se ejecutaran los conceptos de acceso e impartición de justicia administrativa en un considerable número de Entidades Federativas.

Así mismo, entre las disposiciones *Ley de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal* se encontraban el establecimiento de la competencia para conocer de controversias administrativas entre los gobernados y las autoridades del entonces Departamento del Distrito Federal, su funcionamiento en un Pleno y tres Salas, la designación de los Magistrados por el Presidente de la República y la Cámara de Diputados, el establecimiento de un procedimiento para resolver los juicios, la suspensión del acto reclamado, del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite y de la emisión de jurisprudencia derivado de sus resoluciones.

Es cierta también la notoria influencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación para que este tipo de organismos se trasladara a los niveles locales, sin embargo fueron construyendo sus propios caminos, siendo el caso que acorde con las necesidades y la evolución de la naturaleza jurídica del Distrito Federal el presidente Ernesto Zedillo promulgó una nueva ley para el Tribunal del Distrito Federal en 1995<sup>245</sup>.

Esta nueva ley tuvo entre sus novedades la creación de una Sala Superior, Salas Ordinarias y Auxiliares, la designación de Magistrados por el Jefe de Gobierno y la Asamblea de Representantes, el establecimiento de procedimiento, de una instancia de queja por incumplimiento de sentencia, de la apelación, del recurso de reclamación contra los acuerdo de trámite y frente a las resoluciones de Sala Superior el recurso de revisión ante un Tribunal Colegiado de Circuito por parte de las autoridades, además de la fijación de jurisprudencias. Posteriormente fue objeto de al menos cuatro reformas que

---

<sup>245</sup> *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de diciembre de 1995.

siempre estuvieron encaminadas a fortalecer la plena jurisdicción y autonomía en la emisión de sus resoluciones, pero a pesar de ello, en el año 2009 la constituida Asamblea Legislativa del Distrito Federal optó por crear un nuevo cuerpo legal fuertemente influenciado por las entonces recién publicadas *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* y *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*.

Su proceso legislativo se desarrolló a partir de seis iniciativas que pretendían reformas la ley vigente de 1995 y que se turnaron a las comisiones respectivas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; sin embargo, ante las numerosas reformas que se pretendían, se optó por emitir una nueva ley que incluyera todas las propuestas<sup>246</sup>.

Ahora bien, la nueva ley se denominó *Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal* y entre sus

---

<sup>246</sup> Cfr. PÉREZ LÓPEZ, Miguel. “Un nuevo capítulo de la jurisdicción administrativa de la Ciudad de México. Apuntamientos sobre la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal”. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Universidad Nacional Autónoma de México. Volumen XLIII, número 128. Mayo-agosto. México. 2010. pp. 925-942.

innovaciones se encontraron el establecimiento de una Junta de Gobierno, la incorporación de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, modificaciones procesales, una Contraloría interna y el establecimiento de un sistema profesional de carrera jurisdiccional; continuando, a la fecha, esta ley cuenta con cuatro reformas dirigidas a subsanar diferentes aspectos procedimentales y organizacionales, pero cabe señalar la importancia que tienen dos reformas en particular: primero, la que incorporó en la estructura del tribunal el Instituto de Especialización en Justicia Administrativa y Fiscal<sup>247</sup>, semejante al Centro de Estudio Superior en materia de Derecho Fiscal y Administrativo que opera en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y está encaminada a la procuración del profesionalismo entre el personal responsable de la impartición de justicia; segunda, la que creó el juicio por la vía sumaria<sup>248</sup>, dirigida particularmente para desahogar al tribunal de la carga de

---

<sup>247</sup> Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de mayo de 2013.

<sup>248</sup> Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de Julio de 2012.

trabajo en relación con asuntos de cuantía menor, *v. gr.* multas de tránsito.

Entonces, es cierto que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal surgió por iniciativa del Ejecutivo Federal como objeto de aplicar sus políticas de impartición de justicia, aunque esto sucedió en la década de los setenta; luego se realizaron reformas y se emitieron las leyes de 1995 y del 2009 que reorganizaron el funcionamiento del citado tribunal; pero en lo que se refiere a la ley más reciente, es claro que no fue objeto de una política pública, sino más bien del interés del Legislativo local por actualizar la misma acorde con la tendencia legislativa federal y de las propuestas de los Magistrados integrantes del tribunal por mejorar el servicio de una justicia pronta y expedita.

### **C. Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.**

En los últimos años, tanto a nivel federal como local no han estado presentes las políticas públicas en justicia administrativa pero si se han presentado aisladamente iniciativas desde los Poderes Ejecutivo y Legislativo con apoyo de académicos y profesionales del campo del Derecho administrativo; no obstante, la inclusión del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León en esta investigación responde como ejemplo de la labor coordinada entre el Ejecutivo local, su Legislativo y el mencionado tribunal por desarrollar políticas en la materia que se trata; por consecuencia, se han presentado una serie de reformas encaminadas a propiciar el desarrollo de la justicia administrativa a nivel local, mismas que colocan a Nuevo León como pionero y ejemplo a seguir por las demás Entidades y el Distrito Federal.

El antecedente de este tribunal se encuentra en la *Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo* y en su *Código*

*Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo*<sup>249</sup>, ambos abrogados por la *Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León*<sup>250</sup> y que a la fecha permanece vigente con diversas reformas y adiciones que la han posicionado a la vanguardia, v. *gr.*

1. Inclusión del procedimiento oral en materia administrativa: El nuevo procedimiento contencioso administrativo se erigió sobre los principios de oralidad, inmediación, abreviación, publicidad, contradicción, concentración y continuidad, lo que ha representado un hito para el sistema de justicia administrativa mexicano porque modificó radicalmente la concepción de impartición de justicia y lo colocó a la par de las reformas presentadas en el sistema federal de justicia penal o de los sistemas de justicia civil locales. Como resultado, la primera

---

<sup>249</sup> Decretos número 123 y 214. De la *Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León y del Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León*. Publicado en *Periódico Oficial del Estado* el 5 de julio de 1991.

<sup>250</sup> Decreto número 383. *Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León*. Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 21 de febrero de 1997.

audiencia de un juicio contencioso administrativo por la vía oral en el país se llevó a cabo el día 14 de febrero de 2013.<sup>251</sup>

2. Creación del Tribunal Virtual Administrativo<sup>252</sup>: Este se inspiró en el Juicio en línea previsto en el orden federal aunque guarda sus propios objetivos y características, entre las que se encuentran el fomento del empleo de los recursos tecnológicos para acercar los servicios del tribunal a la población, que sea visto como método alternativo de solución de controversias administrativas y que permita acelerar las diversas actuaciones en el procedimiento contencioso.

Entre los numerosos apoyos con que cuenta este modelo están el de Rodrigo Medina de la Cruz, actual gobernador de Nuevo León quien ha señalado enfáticamente en diversas ocasiones las medidas para lograr el cometido a partir de acciones como la

---

<sup>251</sup> TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (2013). *Primera Audiencia Oral Administrativa del País* [Vídeo]. Disponible en: <[http://www.tcanl.gob.mx/abre\\_archivo\\_video.html?verinfo=Juicio%20Expediente%20971\\_2\\_012\\_Acta\\_1-2013.mp4](http://www.tcanl.gob.mx/abre_archivo_video.html?verinfo=Juicio%20Expediente%20971_2_012_Acta_1-2013.mp4)>

<sup>252</sup> Decreto número 362. *Por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León*. Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 20 de febrero de 2009.

reconstrucción del sitio web del tribunal, la creación de un buzón electrónico, de un kiosco interactivo y del boletín virtual. Como resultado, este Tribunal Virtual comenzó a operar el 3 de octubre de 2013<sup>253</sup> y hoy en día se considera un modelo a replicar en otros tribunales administrativos locales.

3. Nueva denominación: La última reforma se realizó en el 2013<sup>254</sup> y entre diversas acciones implicó el cambio de la denominación de la ley por el de *Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León*, el establecimiento a nivel municipal de un procedimiento contencioso administrativo y la creación del Tribunal de Justicia Administrativa Municipal;

Todo lo antes señalado, tuvo el cometido de acercar a la población los métodos de solución de controversias

---

<sup>253</sup> *Moderniza NL Tribunal Administrativo. El Porvenir.* Monterrey, México. Jueves 3 de octubre de 2013. Local - Estado. Disponible en: <[http://elporvenir.mx/?option=com\\_k2&view=item&id=708514:moderniza-nl-tribunal-administrativo&Itemid=561](http://elporvenir.mx/?option=com_k2&view=item&id=708514:moderniza-nl-tribunal-administrativo&Itemid=561)>

<sup>254</sup> *Decreto número 58. Por el que se reforma por modificación la denominación de la "Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León", para ahora denominarse "Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León"; y se adiciona un Título quinto "Del procedimiento contencioso administrativo municipal", con un capítulo único y con los artículos 176,177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185,186,187,188,189 y 190 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.* Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 12 de abril de 2013.

administrativas y fomentar el conocimiento de los derecho de los ciudadanos frente a los actos de la autoridad, no obstante, considerando aspectos como la extensión territorial de Nuevo León, su forma de gobierno municipal y la distancia entre una ciudad y otra, los poderes Ejecutivo y Legislativo pretendieron facilitar el acceso a los tribunales administrativos y resolver en la misma localidad de la parte demandante los juicios presentados sin la necesidad acudir a la jurisdicción del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, fomentando así una justicia pronta, expedita y al alcance de los neoloneses.

#### **IV. Comprobación de hipótesis.**

1. Se explicaron los conceptos fundamentales a partir de una investigación y consulta detallada de obras elaboradas por autores peritos en las materias que se trabajaron: Estado, políticas públicas, justicia, derecho administrativo y otros.

Estos conceptos son inherentes a toda forma de organización humana e imposible limitarlos solamente a una justificación jurídica; su formulación conceptual debe elaborarse con el mayor número de elementos intrínsecamente humanos: la política, la cultura, la sociología, la geografía, la filosofía, de manera tal que la traducción de cada palabra relacionada con la sociedad sea lo más apegado a significado.

2. Se identificó el origen de la jurisdicción contencioso administrativa durante la Revolución francesa en el siglo XVIII y los antecedentes del Consejo de Estado francés como un órgano de asesores hasta su transformación en un organismo jurisdiccional de justicia retenida a delegada.

Su estudio corresponde al ser la fuente histórica de inspiración de la *Ley Lares*, de la *Ley sobre de lo contencioso administrativo* de 1865 y de la *Ley de Justicia Fiscal* de 1936; aunque en esta última su imitación fue en menor medida, diversas características del Consejo francés se pretendieron aplicar al caso mexicano y contribuyeron a crear una jurisdicción administrativa nacional.

3. Se expuso la evolución y raíz del sistema justicia administrativa aplicado por el Estado mexicano a lo largo de su vida como nación independiente, no obstante que durante el siglo XIX y principios del XX los intentos por establecer en México una jurisdicción ajena a la judicial correspondieron a la imitación de modelos de impartición de justicia externos y no a la aplicación de planes de gobierno; bien es cierto que toda la normatividad expedida en los siglos antes señalados constituyeron un antecedente directo de la *Ley de Justicia Fiscal* de 1936 pero también es cierto que la invención de un organismo jurisdiccional administrativo federal ha evolucionado hacia un sistema de justicia mixto donde institucionalmente aún depende del

presupuesto avalado por el Poder Ejecutivo y orgánicamente se ha constituido como un tribunal autónomo de plena jurisdicción.

También se confirmó que la creación del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue un verdadero hito en el sistema jurídico mexicano, toda vez que desde su creación y derivado de sucesivas reformas a su marco legal, dejó de conocer únicamente de controversias fiscales y amplió su competencia para convertirse en tribunal contencioso, dejó de emitir sentencia declarativas para pasar a las de condena, ha implementado procedimientos para juicios abreviados y la aplicación de tecnologías que permitan a mayor número de personas el acceso a la justicia y se ha constituido como un organismo honesto, confiable, eficaz y expedito.

4. Se estudiaron diversas obras relacionadas con las políticas públicas y su aplicación, sin embargo, a raíz de que el concepto nació en la década de 1950, se puede concluir que la creación de un Tribunal administrativo en México no correspondió a una

política en particular, pero se infiere a partir de su *Exposición de motivos* que su creación tuvo el fin de establecer un ente juzgador que dirimiera los conflictos entre la autoridad recaudadora y los contribuyentes, en razón de que los medios disponibles en ese entonces ya no correspondían a las necesidades de proteger los derechos de los afectados.

5. La puesta en acción de ciertas reformas en justicia administrativa se comenzó a presentar a partir del año 2000 cuando se realizaron diversas reformas y adecuaciones al *Código Fiscal de la Federación*, a la *Ley Orgánica del Tribunal* y se expidió la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, misma que incluyó un procedimiento más ágil y otorgó la calidad de pleno a la jurisdicción del Tribunal.

Es cierto que las reformas constitucionales de 1946, 1967 y 1987 se dieron a iniciativa del Ejecutivo para la inclusión de los tribunales contencioso administrativo en el texto constitucional, sin embargo, esto correspondió a enmendar los errores legales de la

creación del citado tribunal y no a la aplicación de una política en particular.

6. El sistema de justicia administrativa mexicano ha evolucionado, pero nunca ha formado parte del *Plan Nacional de Desarrollo*. Sin embargo, numerosas de las mejoras al sistema de justicia administrativa se deben principalmente a la aportaciones de los profesionales de la materia, de académicos y de los tribunales mismos, toda vez que ellos se han encargado de proponer y aplicar mejoras a los procedimientos, el acercamiento a la población, la evaluación de su trabajo y el desarrollo de políticas a plazos de 5 o más años, v. gr. *Plan Estratégico 2010-2020* del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. No forman parte de una política pública, pero son lo más cercano y similar a la planeación nacional.

8. El sistema de creación y ejecución de políticas pública en México es limitado y se concentra en problemas de interés social y político, v. gr. El hambre o la pobreza.

El caso de la evaluación de estas mismas políticas es muy similar; se cuentan ya con algunos organismos especializados en evaluación, aunque normalmente toda política pública aplicada por el Estado mexicano carece de ella.

En la situación del sistema de impartición de justicia en materia administrativa, este no corresponde a la elaboración de una política pública en particular, toda vez que su creación y operación se ha logrado mediante la participación y trabajo conjunto de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

9. En otros países existe la iniciativa de estudiar determinadas resoluciones judiciales y su impacto en la sociedad<sup>255</sup>; en México no hay nada parecido, sin embargo, resulta una excelente opción para determinar los alcances reales de los sistemas de justicia judicial o administrativo en la sociedad y dejar atrás la tradicional y obsoleta medición de resultados a partir del informe de juicios recibidos, concluidos, pendientes de resolución o cualquier otro

---

<sup>255</sup> Vid. Cuadro: tipos y ejemplos de efectos de las decisiones judiciales. En RODRÍGUEZ GARAVITO, César y RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. *Cortes y cambio social. Como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Bogotá, Colombia. 2010. 294 p.

rubro que se inventa en los informes de los órganos jurisdiccionales tanto a nivel federal<sup>256</sup> como local<sup>257</sup>.

10. El sistema de justicia administrativa mexicano y su modelo de organismo jurisdiccional federal han funcionado por un largo periodo y han arrojado buenos resultados; no obstante, si bien es cierto que no hay norma expresa vigente que ubique al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del Ejecutivo, también es cierto que depende presupuestalmente de él y su fundamento constitucional es poco consistente al interpretarse *latu sensu* entre las disposiciones referentes al Legislativo y Judicial. Por este motivo, la existencia, desarrollo y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe entenderse como la aplicación de la colaboración de los tres Poderes de la Unión y no como el trabajo de uno solo de ellos, favoreciendo con ello la existencia de un

---

<sup>256</sup> TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. *Memoria anual 2012*. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México. 2012. 127 p.

<sup>257</sup> *Vid. Informes de la Presidencia*. Disponible en: <<http://www.tcadf.gob.mx./index.php/el-tribunal/informes-de-la-presidencia>>.

organismo jurisdiccional plural y al alcance de los diversos sectores sociales.

## **Fuentes de información.**

### **1. Bibliografía.**

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F (Comp). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa. Tercera edición (2ª reimpresión). México. 2007. 281 p. ISBN: 968-842-960-0.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F (Comp). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa. México. 1993. 286 p. ISBN: 968-842-320-3.

ASOCIACIÓN DE MAGISTRADOS DE TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A.C. y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (Coords). *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional*. Centro de Investigación y Docencia Económica y Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados

Unidos Mexicanos, A.C. México. 2010. p. 153. Disponible en:  
<<http://justiciaadministrativa.cide.edu/>>. ISBN: No disponible.

AYLUARDO SAÚL, Mario. *Lecciones sobre Derecho administrativo*. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Departamento de Educación y Comunicación. México. 1990. 275 p. Disponible en:

<[http://bidi.xoc.uam.mx/tabla\\_contenido\\_libro.php?id\\_libro=93](http://bidi.xoc.uam.mx/tabla_contenido_libro.php?id_libro=93)>.

ISBN: 968-24-0860-3.

CIENFUEGOS SALGADO, David y LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (Coords). *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo. T. I*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2005. 397 p. ISBN: 970-32-2504-7.

CIENFUEGOS SALGADO, David y LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (Coords). *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho procesal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas,

Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2005. 380 p.  
ISBN: 970-32-2506-3.

CIENFUEGOS SALGADO, David y RODRÍGUEZ LOZANO, Luis Gerardo (Coords). *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2008. 707 p. Disponible en:<<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2544>>. ISBN: 978-970-32-5357-9.

CISNEROS FARÍAS, Germán, FERNANDEZ RUIZ, Jorge y LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (Coords). *Justicia administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2007. 596 p. ISBN: 970-32-3924-2.

COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C. *Políticas públicas y gobierno*

*local*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fundación Ford. México. 1998. 293 p. Disponible en: <<http://www.inap.mx/portal/index.php/biblioteca>>. ISBN: No disponible.

CORRALES MELGAREJO, Edwin Ricardo. *El principio de colaboración de poderes. Gobernabilidad articulada entre los órganos del Estado y la sociedad civil*. Sociedad del Honor Judicial. Perú. 2012. 171 p. Disponible en: <[http://www.sociedaddelhonorjudicial.org/index\\_archivos/LibEnTeSoc.htm](http://www.sociedaddelhonorjudicial.org/index_archivos/LibEnTeSoc.htm)> ISBN: No disponible.

DE CHURRUCA, Juan y MENTXAKA, Rosa (Cols) *Introducción al Derecho Romano*. Universidad de Deusto. Octava edición. Bilbao. 1997. 278 p. ISBN: 84-600-0948-3.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. *Derecho civil. Parte general, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez*. Porrúa. Decimo primera edición. México. 2008. 702 p. ISBN: 970-07-6177-0.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge y SANTIAGO SÁNCHEZ, Javier (Coords). *Contencioso Administrativo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2007. 442 p. ISBN: 978-970-32-4401-0.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo. *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. T. XII*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Marcial Pons. México. 2008. 824 p. ISBN: 978-970-32-5387-6.

FERRER MUÑOZ, Manuel. *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1993. 310 p. Disponible en: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=664>>. ISBN: 968-36-3119-3.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho administrativo. T. I. Parte General*. Fundación de Derecho administrativo. Décima edición. Argentina. 2009. 712 p. Disponible en: <<http://www.gordillo.com/tomo1.html>>. ISBN: 978-950-9502-44-4.

HAURIOU, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Trad. José Antonio González Casanova. Ariel. Segunda edición. España. 1980. 1100 p. ISBN: 84-344-1794-4.

HAWKING, Stephen William. *Historia del tiempo. Del Big Bang a los Agujeros negros*. RBA Editores. España. 1993. 238 p. ISBN: 84-473-0208-3.

HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Trad. Luis Tobío. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición (6ª reimpresión). México. 2012. 398 p. ISBN: 978-968-16-5725-3.

HUNTINGTON, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Trad. Floreal Mazia. Paidós Ibérica. (4ª reimpresión). España. 1997. 404 p. ISBN: 84-493-0228-5.

IGLESIAS, Juan. *Derecho romano*. Ariel. Décimo quinta edición. España. 2004. 475 p. ISBN: 84-344-1628-X.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C. *El contencioso administrativo México- Francia. Memorias del Seminario Internacional sobre lo Contencioso Administrativo*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México. 2001. 380 p. ISBN: 968-6080-24-4.

JIMÉNEZ ILLESCAS, Juan Manuel. *El juicio en línea. Procedimiento contencioso administrativo federal*. Dofiscal Editores. 2009. 139 p. ISBN: 978-968-455-888-5.

KELSEN, Hans. *Teoría general del derecho y del Estado*. Trad. Eduardo García Máynez. Universidad Nacional Autónoma de México. Tercera edición. México. 2010. 477 p. ISBN: 978-607-2-00298-2.

MACHIAVELLI, Niccoló. *Il Principe*. Giunti, Firenze- Milano, Italia. 2004. 240 p. ISBN: 88-09-03377-9.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1ª reimpresión). México. 2003. 231 p. ISBN: 970-32-0043-5.

MAURIN, André. *Derecho administrativo francés*. Trad. Julio Bustillos. Porrúa. México. 2004. 287 p. ISBN: 970-07-3992-9.

MÉNDEZ MORALES, José Silvestre. *La economía en la empresa*. Mc Graw Hill. Tercera edición. México. 2007. 434 p. ISBN: 978-970-10-5916-6.

MÉNDEZ, José Luis (Comp.). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. Colegio de México. México. 2000. 609 p. ISBN: 968-12-0950-8.

MÉNY, Ives y THOENIG, Jean Claude. *Las políticas públicas*. Trad. Salvador del Carri. Ariel. España. 1992. 271 p. Disponible en: <<http://www.inap.mx/portal/index.php/biblioteca>>. ISBN: 84-344-1684-0.

NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho administrativo mexicano*. Fondo de Cultura Económica. Tercera edición. México. 2007. 624 p. ISBN: 978-968-16-8518-8.

PATIÑO CAMARENA, Javier. *Nuevo Derecho electoral mexicano*. Editorial Constitucionalista. Séptima edición. México. 2002. 712 p. ISBN: 968-6756-24-8.

PATIÑO MANFER, Ruperto y ARMIDA REYES, José Raúl (Coords). *Temas selectos de Derecho administrativo en homenaje a los cuarenta años del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Porrúa y Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2011. 516 p. ISBN: 978-607-09-0825-5.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *La Suprema Corte de Justicia, sus leyes y sus hombres*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación. México. 1985. 685 p. Disponible en:

<<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=842>>. ISBN: 968-6145-00-1.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. México. 2001. 157 p. ISBN: 968-82-0999-6.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. México. 2007. 324 p. ISBN: 978-970-734-184-X.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. México. 2013. 183 p. Disponible en: <<http://pnd.gob.mx>>. ISBN: No disponible.

RAMOS GARCÍA, José María, SOSA, José y ACOSTA, Félix (Coords). *La evaluación de políticas públicas en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. y El Colegio de la

Frontera Norte, A.C. México. 2011. 162 p. ISBN: 978-607-9026-07-3.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César y RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. *Cortes y cambio social. Como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Bogotá, Colombia. 2010. 294 p. ISBN: 978-958-99142-1-2.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN y CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (Coords). *La impartición de Justicia Federal Administrativa, Agraria, Fiscal y Laboral*. Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, Secretaría de Gobernación. México. 2011. p. 163.

Disponible en:

<<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Biblioteca/biblio.php>>. ISBN: 978-607-427-093-8.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo. Primer curso*. Porrúa. Vigésima novena edición. México. 2010. 905 p. ISBN: 970-07-7343-8.

SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*. Porrúa. Decimoctava edición. México. 2006. 849 p. ISBN: 970-07-6509-1.

SILVA RAMÍREZ, Luciano. *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*. Porrúa. México. 2008. 611 p. ISBN: 970-07-7379-7.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México. 2005. 655 p. ISBN: 968-7626-48-8.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. *Marco Jurídico*. Tribunal Federal de Justicia

Fiscal y Administrativa. México. 2014. 606 p. Disponible en: <<http://200.94.19.138:90/marco/>>. ISBN: En trámite.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. *Memoria anual 2012*. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México. 2012. 127 p. Disponible en: <[www.tfjfa.gob.mx](http://www.tfjfa.gob.mx)> ISBN: No disponible.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1991. p. 289. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=467>>. ISBN: 968-36-2026-4.

WITKER, Jorge. *Curso de derecho económico*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1989. 606 p. Disponible en:

<<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=423>>. ISBN:  
968-36-0695-4.

## 2. Publicaciones periódicas.

ARNÁIZ AMIGO, Aurora. *“La política en sus fines específicos”*. En *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. T. LIX, Número 251, enero-junio. México. 2009. pp. 135-156. ISSN: 1870-8722.

AYALA CAÑÓN, Luis y SASTRE GARCÍA, Mercedes. *“Políticas redistributivas y desigualdad”*. En *Política económica en España. Revista Información Comercial Española, Revista de Economía*. Ministerio de Economía y Competitividad, Secretaría de Estado de Comercio, Gobierno de España. Número 837, julio-agosto. España. 2007. pp. 117-138. Disponible en: <http://www.revistasice.com/es-ES/ICE/Paginas/Todas-las-revistas.aspx>. ISSN: 0019-977X.

AYLUARDO SAUL, Mario. *“Conceptualizaciones fundamentales respecto de la reforma del Estado. Ensayo”*. En *Cultura Jurídica*

*de los Seminarios de la Facultad de Derecho*. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. Número 4. Octubre-diciembre. México. 2011. pp. 267-278. Disponible en: <<http://www.derecho.unam.mx/web2/pop/culturajuridica/culturajuridica4.html>>. ISSN: En trámite.

BALLÉN MOLINA, Rafael. “*El Consejo de Estado francés después de la Revolución*”. En *Diálogos de saberes*. Facultad de Derecho, Universidad Libre, Sede Bogotá. Número 27. Julio-diciembre. Colombia. 2007. pp. 25-50. Disponible en: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2693593>>. ISSN: 0124-0021.

BALLÉN MOLINA, Rafael. “*El Consejo de Estado francés en el Antiguo Régimen*”. En *Diálogos de saberes*. Facultad de Derecho, Universidad Libre, Sede Bogotá. Número 25. Julio-diciembre. Colombia. 2006. pp. 13-32. Disponible en: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2693562>>. ISSN: 0124-0021.

CALAFELL, Jorge Enrique. *“La teoría del acto administrativo”*. En *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Número 24, 1995-I. México. 1995. pp. 121-147.

Disponible en:

<<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=jurid&n=24>>. ISSN: 1405-0935.

CAMBERO QUEZADA, Guillermo. *“Derecho Administrativo Francés: Dualismo jurisdiccional y jurisdicción administrativa”*. En *Letras Jurídicas. Revista Electrónica de Derecho del Centro Universitario de la Ciénega*. Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara y Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Número 03, Otoño, Septiembre 2006 - Marzo 2007. pp. 1-20.

Disponible en:

<<http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/sitio/index.php/revista-numero-03-otono-septiembre-2006-marzo-de-2007?download=34>>. ISSN: 1870-2155.

CASTAÑARES, Wenceslao. “*La teoría de la justicia de John Rawls*”. En *Ars médica. Revista de humanidades*. Fundación Pfizer de España y Grupo Ars XXI de Comunicación S. L. Número 3, junio. España. 2003. pp. 103-110. Disponible en: <[https://www.fundacionpfizer.org/publicaciones/revista\\_humanidades\\_ars\\_medica\\_numero\\_3\\_junio\\_2003.html](https://www.fundacionpfizer.org/publicaciones/revista_humanidades_ars_medica_numero_3_junio_2003.html)>. ISSN: 1579-9484.

CONSEIL D'ÉTAT. “*El Consejo de Estado en resumen*”. Conseil d'État y Direction de la communication du Conseil d'État. Francia. 2013. En: Sitio web del *Conseil d'État* (En español). Disponible en: <<http://www.conseil-etat.fr/media/document//espagnol.pdf>> ISSN: No disponible.

CONTRERAS LÓPEZ, Raquel Sandra. “*Breve reseña de la Teoría del acto jurídico y el impacto de la Teoría de la inexistencia y nulidades según Bonnetcase*”. En *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*. Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo del Tribunal Federal de Justicia

Fiscal y Administrativa. Año III, Número 7, mayo. México. 2011. pp. 98-124. Disponible en: <<http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/abstractrev7raquelcontreraslopez.html>>. ISSN: En trámite.

CORONEL LÓPEZ, Jorge Enrique. “*Lo público en la globalización*”. En *Semestre Económico*. Universidad de Medellín. Número 21, Vol. 11, enero-junio. Colombia. 2008. pp. 65-73. Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/IndArtRev.jsp?iCveNumRev=13655&iCveEntRev=1650&institucion=>>>. ISSN: 0120-6346.

FARIAS MATA, Luis H. “*El Consejo de Estado Francés: Juez de la Administración Pública y garante de la continuidad revolucionaria*”. En *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. Universidad Central de Venezuela. Año XXXV. Número 78. Venezuela. 1990. pp. 11-26. Disponible en: <[http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/78/rucv\\_1990\\_78\\_11-26.pdf](http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/78/rucv_1990_78_11-26.pdf)>. ISSN: 0798-4456.

FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. *"Documentos constitucionales históricos. Constitution Francaise du 3 septembre 1791"*. En: *Historia Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, Seminario de Historia Constitucional "Martínez Marina" y REDIRIS. Número 1. Junio. España. 2000. Disponible en: <<http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/115/99>>. ISSN: 1576-4729.

FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. *"La primera constitución española: el Estatuto de Bayona"*. En: *Revista de derecho*. División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte. Número 26. Colombia. 2006. pp. 89-109. Disponible en: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/ejemplar?codigo=163060>>. ISSN: 0121-8697.

GARCÍA GONZÁLEZ, Francisco. *"Lo formal y lo político en un conflicto jurisdiccional novohispano: Zacatecas, 1570"*. En *Vínculo jurídico*. Unidad Derecho de la Universidad Autónoma de

Zacatecas. Revista 3. Julio-septiembre. México. 1990. Disponible en: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2693593>>. ISSN: No disponible.

GONZALEZ MORFÍN, Efraín. “*Doctrina social de la Iglesia y Estado*”. En *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Número 21. México. 1992. pp. 221-230. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=jurid&n=21>>. ISSN: 1405-0935.

GUERRERO ZORRILLA, Rubén. “*El nuevo orden económico internacional*”. En *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Número 12. México. 1980. pp. 329-335. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=jurid&n=12>>. ISSN: 1405-0935.

MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. *“La Revolución Francesa y el Derecho administrativo francés. La invención de la teoría del acto político o de gobierno y su ausencia de control judicial”*. En *Revista Diálogos de saberes*. Facultad de Derecho, Universidad Libre. Número 23. Julio-diciembre. Colombia. 2005. pp. 167-190. Disponible en: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1706971>>. ISSN: 0124-0021.

PÉREZ LÓPEZ, Miguel. *“Un nuevo capítulo de la jurisdicción administrativa de la Ciudad de México. Apuntamientos sobre la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal”*. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Universidad Nacional Autónoma de México. Volumen XLIII, número 128. Mayo-agosto. México. 2010. pp. 925-942. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/427/42719870011.pdf>>. ISSN: 0041-8633.

SALAZAR VARGAS, Carlos. “*La definición de Políticas Públicas*”. En *Bien Común. Realidades del México postelectoral*. Fundación Rafael Preciado Hernández. Número 209. México. Julio 2012. pp. 47-52. Disponible en:

<[http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc\\_209.html](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc_209.html)>.

ISSN: 1870-0438.

STEIN, Ernesto y TOMMASI, Mariano. “*La política de las políticas públicas*”. En *Política y gobierno*. División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Vol. XIII, Número 2, segundo semestre. México. 2006. pp. 393-416. Disponible en:

<[http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_XIII\\_N2\\_2006.htm](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XIII_N2_2006.htm)>. ISSN: 1405-1060.

TENORIO GODÍNEZ, Lázaro. “*El acto jurídico. Elementos, ineficacia y su confirmación*”. En *Anales de Jurisprudencia*. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Año 8, T. 233, julio-septiembre. México. 1998. pp. 187-234. Disponible en:

<<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=anjuris&n=233>>. ISSN: En trámite.

TERÁN Y CONTRERAS, Juan Manuel. “*Juicio en línea en la justicia administrativa: Hacia la justicia electrónica en México*”. En *Alegatos*. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco. División de Ciencias Sociales y Humanidades. Número 80. Enero-abril. México. 2012. pp. 27-42. Disponible en: <<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/73/80-02.pdf>>. ISSN: 1665-5699.

### 3. Obras de referencia.

DEL COL, José Juan. *Diccionario auxiliar español-latino para el uso moderno del latín*. Instituto Superior Juan XXIII. Argentina. 2007. 1250 p. Disponible en: <<http://www.juan23.edu.ar/latin/>>. ISBN: 978-950-9771-34-5.

*Diccionario de sinónimos y antónimos*. Océano Grupo editorial. España. 1999. 790 p. ISBN: 84-494-0510-6.

GALLINO, Luciano. *Diccionario de Sociología*. Trad. Stella Mastrangelo y Lorenzo Alegría. Siglo Veintiuno Editores. Tercera edición. México. 2005. 1003 p. ISBN: 968-23-1742-8.

PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio. *Diccionario Latín-Español, Español-Latín*. Porrúa. Décima edición. México. 2011. 998 p. ISBN: 978-970-07-7362-9.

#### **4. Legislaciones.**

*Código Civil para el Distrito Federal.*

Publicado en Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1928 como *Código Civil en materia común y para toda la República en materia federal* y reformada mediante decreto.

Reformado y publicado en *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 25 de mayo de 2000.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917.

*Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*

Publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1994.

*Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

Publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 1 de diciembre de 2005.

*Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.*

Publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 4 de septiembre de 2006.

*Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

Publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 2007.

*Ley de Planeación.*

Publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983.

*Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México del 7 de julio de 1997.*

Publicado en *Gaceta UNAM* del 28 de octubre de 2004.

## 5. Sitios de internet.

*Blog DerAdministrativogeneral.* HERNÁNDEZ DÍAZ, Carlos Arturo. Agosto. 2010.

<<http://deradministrativogeneral.blogspot.mx/>>.

*Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano: Comprende las leyes, decretos y reglamentos generales, números del 1 al 176, expedidos por el Emperador Maximiliano desde 1o. de julio hasta 31 de diciembre de 1865.* Dirección General de Bibliotecas de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Colección Digital de la UANL. México. 2014. <<http://cd.dgb.uanl.mx/>>.

*Cámara de Diputados. Leyes federales vigentes.* Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LXII Legislatura. 2014. <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>>.

*Congreso Coahuila.* H. Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, LIX Legislatura. 2014.

<<http://www.congresocoahuila.gob.mx>>.

*Congreso de Chihuahua*. H. Congreso del Estado de Chihuahua, LXIV Legislatura. 2014.

<<http://www.congresochoihuahua.gob.mx/>>.

*Congreso de Puebla*. H. Congreso del Estado de Puebla, LIX Legislatura. 2014. <<http://www.congresopuebla.gob.mx/>>.

*Conseil d'État* (En español). Conseil d'État. Francia. 2013. <<http://www.conseil-etat.fr/>>

*Diagnostico del funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional*. Centro de Investigación y Docencia Económica y Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A.C. México. 2010. <<http://justiciaadministrativa.cide.edu/>>.

*Dialnet*. Fundación Dialnet y Universidad de la Rioja. España. 2001. <<http://dialnet.unirioja.es/>>.

*Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia de la Lengua Española. España. <<http://www.rae.es>>.

*Latindex. Sistema regional de información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*. Dirección General de Servicios de Cómputo Académico y Dirección General de Bibliotecas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1997.<<http://www.latindex.unam.mx/index.html>>.

*Le Conseil d'État et la Juridiction Administrative*. Conseil d'État. Francia. 2013. <<http://www.conseil-etat.fr/fr>>

*Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María

*Lozano*. Biblioteca Daniel Cosío Villegas y Dirección General de Computo y Tecnologías de la Información de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2014.

<<http://www.biblioweb.tic.unam.mx/dublanylozano/>>.

*Ministère français de la Justice*. République Française - Ministère de la Justice. Francia. 2013. <<http://www.justice.gouv.fr/>>.

*Oficina del Abogado General – Página Web de la Oficina*. Oficina del Abogado General y Dirección General de Servicios de Cómputo Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2009. <<http://www.abogadogeneral.unam.mx/>>.

*Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Gobierno de la república. México. 2013. <<http://pnd.gob.mx/>>

*Política y gobierno*. División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México. 2009. <<http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.html>>.

*Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Sistema de información científica Redalyc.* Universidad Autónoma del Estado de México. México. 2002. <<http://www.redalyc.org/>>.

*Revista de humanidades.* Fundación Pfizer. España. 2001. <<https://www.fundacionpfizer.org/>>.

*Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.* Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León. México. 2014. <<http://www.tcanl.gob.mx/>>.

*Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.* Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. México. 2014. <<http://www.tcadf.gob.mx/>>.

*Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.* Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México. 2014. <<http://www.tff.gob.mx/>>.

