

**ANTOLOGÍA DE
TRIBUNALES DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA
EN LA HISTORIA DE LA
JUSTICIA MEXICANA**

**FABIOLA MONDRAGÓN YÁÑEZ
JUAN RAMIRO ROBLEDO RUIZ**
(Coordinadores)



ASOCIACIÓN DE MAGISTRADOS
DE TRIBUNALES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A. C.

Antología de Tribunales de Justicia Administrativa en la historia de la justicia mexicana

Asociación Nacional de Magistrados
de Tribunales de Justicia Administrativa
de los Estados Unidos Mexicanos

Directorio Consejo Directivo Nacional 2019-2021

JUAN RAMIRO ROBLEDO RUIZ
Presidente
San Luis Potosí

JESÚS ANLÉN ALEMÁN
Primer Vocal
CDMX

RODRIGO MALDONADO CORPUS
Vicepresidente
Nuevo León

HÉCTOR SAMUEL TORRES ULLOA
Primer Vocal Suplente
Sinaloa

SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG
Vicepresidenta suplente
Coahuila

MYRNA ARACELI GARCÍA MORÓN
Segundo Vocal
Estado de México

PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
Secretario
Veracruz

JORGE ABDÓ FRANCIS
Segundo Vocal Suplente
Tabasco

FABIOLA MONDRAGÓN YÁÑEZ
Secretaria suplente
Querétaro

MARÍA DE LOURDES DIB ÁLVAREZ
Tercer Vocal
Puebla

OLIMPIA MARÍA AZUCENA GODÍNEZ
VIVEROS
Tesorera
Guerrero

RAQUEL VELAZCO MACÍAS
Tercer Vocal Suplente
Zacatecas

MARTHA ELENA ARCE GARCÍA
Tesorera Suplente
Guerrero

COMISIÓN EDITORIAL

FABIOLA MONDRAGÓN
Coordinadora
Querétaro

ANGÉLICA JURADO LUNA
Secretaria
Chihuahua

JUANA GARCÍA ARAGÓN
Presidenta
Nuevo León

ANDRÉS GERARDO GARCÍA NORIEGA
Vocal
Colima

Antología de Tribunales de Justicia
Administrativa en la historia de la justicia
mexicana



ASOCIACIÓN DE MAGISTRADOS
DE TRIBUNALES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A. C.

Primera edición: diciembre de 2019

Fabiola Mondragón Yáñez

Juan Ramiro Robledo Ruiz

Coordinadores

Edición: Alfredo Pérez Guarneros, Diseño Integral

Portada: RH Diseño

*Antología de Tribunales de Justicia Administrativa
en la historia de la justicia mexicana*

© Derechos reservados conforme a la ley, registro: en trámite para Asociación Nacional de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos

ISBN: en trámite

Prohibida toda publicación parcial o total de esta obra, sin autorización expresa de sus autores, coordinadores y editores.

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Contenido

Presentación.....	13
Prólogo	15
Aguascalientes.....	19
Genealogía de la Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes.....	21
Baja California.....	29
Evolución constitucional del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, 1988-2018	31
Baja California Sur	53
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur. Una nueva manera de impartir Justicia	55
Campeche.....	65
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche.....	67
Chiapas	73
Historia de la justicia administrativa en Chiapas	75

Chihuahua	81
La justicia administrativa en el Estado de Chihuahua. Transición del juicio de oposición al juicio contencioso administrativo.....	83
Ciudad de México	93
Historia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.....	95
Coahuila	107
Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.....	109
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima	119
Historia constitucional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima.....	121
Durango	131
La justicia administrativa en la Constitución Política del Estado de Durango	133
Estado de México	143
Historia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.....	147
Guanajuato	163
El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato: La evolución constitucional de una institución pionera	165

Guerrero	177
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero 1987-2019.....	179
Hidalgo	191
Genealogía de la justicia administrativa del estado de Hidalgo	193
Jalisco	201
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco	203
Michoacán	217
Genealogía del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.....	219
Morelos	229
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos....	231
Nayarit.....	239
Origen, evolución y actualidad de la jurisdicción administrativa en Nayarit.....	241
Nuevo León	251
La justicia administrativa del estado de Nuevo León.....	253
Oaxaca.....	261
Reseña histórica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca.....	263

Puebla	273
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla Ejemplo del esfuerzo conjunto para el cumplimiento del mandato constitucional de 27 de mayo de 2015	275
Querétaro	287
Genealogía de 34 años de la justicia administrativa en el Estado de Querétaro	289
Quintana Roo	299
Semblanza de la jurisdicción administrativa en el Estado de Quintana Roo, a la luz de su regulación	301
San Luis Potosí	323
Genealogía del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí	325
Sinaloa	337
Breves consideraciones sobre la génesis y evolución de la jurisdicción administrativa en Sinaloa	339
Sonora	353
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora	355
Tabasco	363
Genealogía constitucional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco	365

Tamaulipas	375
Genealogía del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas	377
Tlaxcala	385
Historia constitucional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala	387
Veracruz	397
Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz	399
Yucatán	409
Breve estudio sobre la evolución de los tribunales encargados de impartir justicia administrativa en Yucatán	411
Zacatecas	423
De la justicia administrativa en Zacatecas	425

Presentación

La presente obra pretende relatar el curso del derecho administrativo en México, haciendo hincapié en 2015, cuando se crea el Sistema Nacional Anticorrupción, derivando en consecuentes reformas constitucionales y leyes que instituyeron prácticamente la totalidad de los tribunales administrativos del país, con plena autonomía de resolución.

Dotado de una riqueza cultural, histórica y política, el derecho administrativo constituyó, desde su primera expresión en la Francia napoleónica, la fuente próxima de las normas que ejercieron influencia en muchos países con rasgos y similitudes en lugares latinos como Colombia, durante el periodo de Simón Bolívar.

A la distancia, podemos decir que el derecho administrativo encuentra su razón al equilibrar el poder de la administración con los intereses de los ciudadanos; sin embargo, su plena institucionalización en el mundo significó un largo proceso con contrapesos y vaivenes, para después llegar a la constitución formal de un órgano con los mismos propósitos que el original del Estado francés.

En 2017 abrimos paso gradualmente a nuevos controles de gobierno para el buen ejercicio público. En concordancia con ello, nuestra asociación participó constantemente en el análisis de esos temas en los congresos de Querétaro y Morelia, luego en Tampico, Acapulco y Chetumal, en 2018, que tuvieron como asuntos principales los retos del Sistema Anticorrupción y sus implicaciones.

La participación de la Asociación de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos (AMTJAEUM) fue tan intensa e interesada que estableció mecanismos de vinculación con las instancias federales y con las contralorías estatales y de los municipios del país.

Los próximos años conducirán la problemática del país, al que la riqueza del derecho administrativo mexicano le permitirá caminar en conjunción con el derecho comparado, para apuntar la agenda política de América Latina, que, sin duda, estará influida por la fuerza y labor de nuestros tribunales de justicia administrativa.

De ello deriva la importancia de producir este primer documento, para mostrar la historia y evolución de las leyes de lo contencioso administrativo de cada entidad hasta la configuración de los actuales tribunales dotados de autonomía plena, que retrata con fidelidad la biografía de la justicia administrativa mexicana.

Este engrose es obra del esfuerzo de nuestra compañera magistrada queretana Fabiola Mondragón Yáñez, quien trabajó con gran dedicación impulsando la colaboración de todos los tribunales del país; desde luego dentro del marco nuestra Comisión Editorial. Extiendo mi reconocimiento por el resultado de su labor.

Este cuaderno es como una compilación de las actas de nacimiento de los tribunales administrativos y su evolución civil en el derrotero de esta hermosa y compleja materia, que también plasma las razones que nos unen y justifican, como el Colegio Nacional de Jueces, que está siempre presente y atento a la vida del país.

JUAN RAMIRO ROBLEDO RUIZ

*Presidente de la Asociación de Magistrados de Tribunales de Justicia
Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos
San Luis Potosí, México, octubre de 2019.*

Prólogo

Pocas obras guardan tan gran significado para mí como esta que hoy tengo el honor de prologar, en la que por vez primera es posible conjuntar a los 32 tribunales de justicia administrativa de las entidades de nuestra república, en un esfuerzo editorial para entregarnos la *Antología de Tribunales de Justicia Administrativa en la historia de la justicia mexicana*.

Baste decir que la instalación de la totalidad de estos tribunales vio correr el paso de casi cinco décadas, desde que, en julio de 1971, entrara en funciones el entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, primer tribunal en la materia, hasta la instalación, el 2 de septiembre de 2019, del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Chihuahua, con el que se completa la totalidad de tribunales especializados a nivel local. Antes de esta última fecha, tal empresa no hubiera sido posible.

Es por ello que la antología que se nos ofrece resulta emblemática, pues es reflejo de la consolidación de la justicia administrativa en nuestro país, al contar, al día de hoy, cada entidad federativa con un tribunal especializado, encargado de dirimir las contiendas administrativas.

Este fue un proceso en el que estuve personalmente comprometida, como integrante del hoy Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, con la elevada responsabilidad de presidirlo que me fue confiada por mis entonces compañeros, a lo largo de dos periodos.

La compilación que hoy ve la luz da cuenta del camino recorrido para la creación de estos órganos jurisdiccionales en cada uno de los estados de la república, desde su anclaje constitucional o legal y evo-

lución, hasta su actual conformación y competencia. Una narrativa de la historia de estos procesos en voz de sus magistradas y magistrados, quienes han sido parte de ella.

La obra refleja una singularidad en la institución de los tribunales de justicia administrativa en México, y es que no siguen una trayectoria paralela ni obedecen tampoco a un solo modelo, ni siquiera tienen acotado el mismo campo de atribuciones, las cuales se van delineando conforme lo dispone la legislación local en cada caso, respetando las bases de la ley fundamental y su propia naturaleza.

De la narrativa que expone cada uno se aprecia esa trayectoria evolutiva particular, sea producto de una visión innovadora en aras de brindar una vía de acceso a la justicia a los gobernados frente a los actos de la autoridad estatal y municipal, sea por el contexto propio de cada estado, o bien, por el influjo de las reformas constitucionales a nivel federal. Mientras unos son pioneros en concebir como una exigencia el control de la legalidad de los actos de la Administración Pública, otros responden a la reforma al artículo 116 de la Constitución federal en 1987 y, otros más, tienen su origen en la reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción.

Hoy, todos asumen con cabal responsabilidad sus funciones, las que les impone nuestra ley fundamental, las propias del avance de la justicia administrativa en el país, y las que, en el marco de sus atribuciones, impulsan en aras de garantizar un mayor acceso a la justicia a los gobernados.

Todos son instituciones jóvenes, de vanguardia, que procuran responder al más alto nivel a las exigencias de un Estado de derecho, brindando una justicia completa, pronta y expedita, y están marcados por el dinamismo propio de la materia, que en la actualidad se expande frente a las nuevas atribuciones que suma la Administración Pública.

Innovadores, algunos adelantan el paso y han implementado el juicio en línea o la modalidad de juicios orales, en tanto otros incorporan la conciliación como medio alternativo de solución de controversias.

Tribunales que hoy suman a su esfera de competencias importantes atribuciones en materia del combate a la corrupción, siendo parte fundamental del engranaje de los sistemas estatales anticorrupción. Una reforma que, he reiterado, brinda la oportunidad para retomar el camino de la legalidad y la legitimidad social, y en la que los tribunales de justicia administrativa tienen la gran responsabilidad de materializar los objetivos plasmados en este orden en la Constitución general de la república.

Un trabajo, sin duda, de excepcional valor. En el orden histórico, porque nos permite remontarnos a los orígenes de la justicia administrativa, para entender su dimensión actual y vislumbrar sus perspectivas a futuro. En el orden sustantivo, en la medida en que revela la aportación de cada una de las instituciones que han participado en el proceso de consolidación de la justicia administrativa en México.

La obra, iniciativa de la magistrada Fabiola Mondragón Yáñez, integrante del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, que acogió con beneplácito el Consejo Directivo de la Asociación de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos, A.C., es resultado del esfuerzo y la suma de voluntades de los magistrados integrantes de dicha asociación.

Su entusiasta participación se cristalizó en este trabajo, concluido en un tiempo récord, para ser presentado en el Congreso de la Asociación próximo a celebrarse en la ciudad de Tijuana, Baja California, en noviembre de 2019.

Es, además, muestra palpable de su convicción como impartidores de justicia y de su compromiso y solidaridad con la asociación, la que también tuve el honor de presidir en los periodos que corrieron entre octubre de 2015 y febrero de 2019, en la que se brinda un espacio para el intercambio de ideas, para la reflexión; un foro abierto al debate nacional en temas vinculados a la jurisdicción administrativa, una institución con vocación de servicio a la sociedad mexicana.

Hoy, es incuestionable el papel clave de la justicia administrativa para el control de la legalidad de los actos y resoluciones de los órga-

nos de la Administración Pública y la defensa de los derechos de los gobernados. Los tribunales de justicia administrativa son instrumentos para una mejor gobernanza, pieza fundamental para la vigencia del Estado de derecho y baluarte de los particulares frente a la actuación arbitraria de la autoridad.

YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Ciudad de México, octubre de 2019.

Aguascalientes



RIGOBERTO ALONSO DELGADO
Magistrado presidente

ENRIQUE FRANCO MUÑOZ
ALFONSO ROMÁN QUIROZ
Magistrados

Genealogía de la Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes

Alfonso Román Quiroz

I. EVOLUCIÓN DE LA SALA ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

La conformación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo tuvo lugar hasta 1999. Previo a ello, para dirimir controversias de carácter fiscal se contaba con un procedimiento denominado “juicio de oposición”, cuyo conocimiento correspondía al Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Dicho procedimiento estaba establecido en el título quinto del Código Fiscal estatal.

Fue hasta una reforma a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, publicada el 19 de septiembre de 1999, que se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual entró en funciones a partir del 5 de enero de 2000, fecha en que entraron en vigor la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, publicada el 19 de septiembre de 1999, así como el decreto 46, por el que se reformaron los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, para incluir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo como parte integrante del poder judicial del estado.

A partir de su nacimiento, y hasta el 26 de diciembre de 2005, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo estuvo conformado por tres magistrados: los licenciados María Teresa Martínez García, Rodolfo López Calderón y José Raúl Alba Ruiz. Cada magistrado tenía a

su cargo una ponencia, contaba con el apoyo de una mecanógrafa y de un secretario proyectista. Además, como parte de la estructura del tribunal, se contaba con un secretario general de acuerdos; un actuario; un administrador; un servidor público con perfil informático, y uno adscrito a Oficialía de Partes, así como con un intendente. En total, la plantilla del tribunal se conformó por 15 personas, teniendo su sede en el segundo piso de la Calle Chichimeco, números 117 y 119, de la Colonia San Luis de la ciudad de Aguascalientes.

Del referido tribunal destacan los siguientes aspectos:

- se trata de un tribunal adscrito al poder judicial del estado, pero, a pesar de ello, contaba con su propia ley orgánica;
- su competencia es en materia administrativa y fiscal, y
- tiene competencia para establecer jurisprudencia.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo fue transformado para responder adecuadamente a las necesidades sociales de cada época.

Fue así que, el 26 de diciembre de 2005, se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* el decreto 96, mediante el cual se modificó la estructura del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dejando de ser un tribunal colegiado para transformarse en un tribunal unitario e incorporarse, normativa y presupuestalmente, al poder judicial del estado, sin que por ello perdiera su autonomía técnica y de función jurisdiccional, pero sí su autonomía presupuestal, pues a partir de entonces, las decisiones presupuestales del tribunal quedaron supeditadas a las decisiones del presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

A efecto de seleccionar el personal jurisdiccional del Tribunal, se abrió una convocatoria a concurso de oposición para magistrado, secretario general de acuerdos y actuario. Se previó un periodo de suspensión de labores que comenzó el 26 de diciembre de 2005 y concluyó el 15 de marzo de 2006, cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo reanudó sus actividades jurisdiccionales, teniendo su sede en la planta alta del Palacio de Justicia Civil de esta ciudad. El licenciado Alfonso Román Quiroz fue designado para ocupar el cargo de magistrado, mientras que el cargo de secretaria general de acuerdos fue ejercido por la licenciada María Hilda Salazar Magallanes, y

como actuario el licenciado Óscar René Merino Vázquez, con el apoyo de dos secretarías mecanógrafas.

Desde esa fecha y hasta agosto de 2008 se contó con una plantilla de cinco personas; sin embargo, derivado de las cargas de trabajo, posteriormente se incorporaron dos secretarías mecanógrafas más, y de los participantes en el concurso de oposición, se hizo necesario, en ese entonces, la habilitación de un secretario proyectista.

El 25 de junio de 2012, por virtud del decreto 205, mismo que entró en vigor al día siguiente, se reformaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Calientes (art. 17, apdo. b, párr. duodécimo; art. 20, frac. II; art. 27, fracs. XV y XVI; art. 27, inciso c, último párrafo; art. 46, frac. XVII; art. 51, párrs. segundo y tercero; art. 52; art. 54, párrs. primero, segundo y tercero; asimismo, se reformaron los párrs. segundo, quinto, séptimo, octavo y décimo y se derogaron los párrs. tercero, cuarto y noveno del art. 56), con lo cual se previó la fusión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Tribunal Electoral local, para transformarse en la Sala Administrativa y Electoral, volviendo a convertirse en un tribunal colegiado conformado por tres magistrados.

Así, en los artículos transitorios de dicho decreto se concedió un margen para que dentro de los 30 días siguientes se hicieran las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y demás ordenamientos aplicables, y para que el Consejo de la Judicatura estatal convocara a concurso de oposición para la designación de dos magistrados de la Sala Administrativa y Electoral, en virtud de que el Congreso estatal nombró al magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo como magistrado de la Sala Administrativa y Electoral.

Asimismo, se dispuso que la Sala Administrativa y Electoral iniciaría sus funciones una vez que fueran nombrados los otros dos magistrados que la integran, estableciéndose también que el personal que integraba el Tribunal de lo Contencioso Administrativo formaría parte de la misma.

En razón de lo anterior, el 16 de octubre de 2012 entró en suspenso el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, hasta el 23 de octubre de

2012, fecha en que se integró formalmente la Sala Administrativa y Electoral con los magistrados nombrados por el H. Congreso del Estado, los licenciados Rigoberto Alonso Delgado, Enrique Franco Muñoz y Alfonso Román Quiroz, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo cuarto transitorio del decreto 205, expedido por la LXI Legislatura del Honorable Congreso del Estado, con fecha 24 de mayo de 2012.

El 28 de julio de 2014 se publicó otra reforma a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, esta vez con el objeto de transferir la competencia electoral a un tribunal especializado en esta materia que fuera creado especialmente para tal efecto; por lo que, en adelante, el órgano jurisdiccional competente en materia administrativa se denominará solamente Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes (en adelante Sala Administrativa).

Esta reforma se vería reflejada en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, hasta el 8 de junio de 2015, siendo esta estructura la que está vigente en la actualidad.

La plantilla de la Sala Administrativa está conformada actualmente por 27 personas, conformada por los tres magistrados con su secretario de estudio y proyecto y dos auxiliares y el resto del personal, adscrito a la Secretaría General de Acuerdos.

II. LA LEY DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y DISPOSICIONES QUE DOTAN DE COMPETENCIA A LA SALA ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

La Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes fue publicada el 19 de septiembre de 1999 y entró en vigor el 5 de enero de 2000. Dicho ordenamiento se encarga de regular el procedimiento y proceso administrativo; dado que el título primero bis, capítulo único, de la Ley Orgánica del Poder judicial del Estado establece la organización del Tribunal Administrativo, que está dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos en

forma independiente respecto al poder judicial del estado, e independiente de las autoridades administrativas.

Por su parte, el artículo 225 del Código Fiscal del estado atribuye a la Sala Administrativa la competencia para el trámite y resolución del procedimiento Contencioso Administrativo.

La legislación en materia del procedimiento contencioso administrativo ha ido evolucionando con el transcurso del tiempo, adaptándose a los diferentes cambios sociales y normativos, otorgándole competencia adicional en el conocimiento de diversos temas. Con relación a ello, cabe destacar lo siguiente:

1. Mediante reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes y a la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, publicada el 10 de mayo de 2010, se estableció la competencia de la Sala Administrativa en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, así como para el conocimiento de controversias entre la administración pública y los agentes del ministerio público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales del Estado y sus municipios.
2. El 3 de septiembre de 2018 se publicó una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, para regular el combate a la corrupción y dotar de competencia a la Sala Administrativa en el conocimiento de la resolución de procedimientos de responsabilidades administrativas por faltas graves y de particulares, en términos de la legislación aplicable.

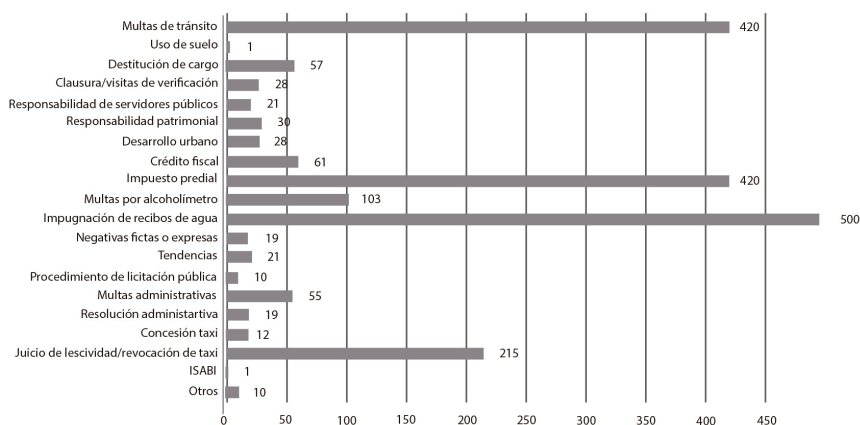
III. ESTADÍSTICAS COMPARATIVAS

Desde su creación, la Sala Administrativa ha evolucionado en forma positiva, lo cual se comprueba no solo por el número de asuntos atendidos y resueltos, sino también por la complejidad y especialización de los mismos.

Así lo demuestran algunas estadísticas comparativas, que a continuación se mencionan:

- a) En 2000¹ se recibieron un total de 54 demandas, de las cuales solamente fueron dictadas 23 sentencias.
- b) En 2005 se presentaron 231 demandas, dictándose un total de 96 sentencias.
- c) De 2006 a 2007 hubo un salto cuantitativo y cualitativo importante,² pues se pasó de recibir 340 demandas en 2006 a recibir 1 049 en 2007, mientras que en dichos años ya se nota un incremento importante en el dictado de sentencias, pues en 2006 se emitieron 352 sentencias, en tanto que en el 2007 se dictaron 767.
- d) En 2011 se recibieron 1890 demandas y se dictaron 1 608 sentencias.
- e) Para el cierre de 2018 se recibieron 2 031 demandas, habiéndose resuelto un total de 1 937 expedientes³ de diversos temas, especialización y complejidad, como se demuestra en la gráfica 1:

GRÁFICA 1. *Temáticas de los casos resueltos por la Sala Administrativa*



¹ Disponible en file:///C:/Users/ae_pry1/Documents/JUAN%20CARLOS/OTROS/NORMAT%20INFO/ESTUDIOS/GENEALOG%3%8DA%20TRIBUNALES%20DE%20JUSTICIA%20ADMINISTRATIVA/2000%20-%202011.pdf

² El año 2007 coincide con el arranque del Tribunal Unitario de lo Contencioso Administrativo

³ Disponible en <http://web3.poderjudicial.gob.mx/PJE/EstadisticasWeb/IndexEstadisticas>

Como conclusión de lo anterior, puede decirse que actualmente la Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes cuenta con un prestigio y solvencia jurídica que ha derivado en una confianza de la ciudadanía para acudir a resolver sus disputas en materia administrativa ante el tribunal especializado en el tema.

Sin duda, los retos de la Sala Administrativa son amplios, principalmente en materias novedosas como la resolución de responsabilidades administrativas de servidores públicos por faltas graves, así como las cometidas por particulares, pero se tiene la certidumbre que la Sala saldrá adelante ante estos nuevos retos, gracias a la experiencia y conocimiento de sus integrantes.

Fuentes de consulta

Los textos de las leyes y normas citados, así como sus antecedentes, pueden ser consultados el sitio web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su portal <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>

Asimismo, pueden ser consultados los periódicos oficiales del estado en el sitio web oficial del gobierno del estado de Aguascalientes, <http://eservicios.aguascalientes.gob.mx/servicios/periodicooficial2009/>

En cuanto a las referencias estadísticas, estas pueden ser consultadas en el sitio web del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, <http://web.poderjudicialags.gob.mx/#/Home>; <http://web3.poderjudicialags.gob.mx/PJE/EstadisticasWeb/IndexEstadisticas> y file:///C:/Users/ae_pry1/Documents/JUAN%20CARLOS/OTROS/NORMAT%20INFO/ESTUDIOS/GENEALOG%C3%8DA%20TRIBUNALES%20DE%20JUSTICIA%20ADMINISTRATIVA/2000%20-%202011.pdf

Baja California



ALBERTO LOAIZA MARTÍNEZ
Magistrado presidente

CARLOS RODOLFO MONTERO VÁZQUEZ
GUILLERMO MORENO SADA
Magistrados de Pleno

MARÍA LOURDES LUNA MENDIVIL
FLORA ARGUILES ROBERT
JUAN ALBERTO VALDIVIESO MORALES
ROBERTO ALFONSO VIDRIO MORALES
Magistrados de Sala

JOSÉ IVÁN CURIEL VILLASEÑOR
Magistrado Sala Especializada Responsabilidades (Anticorrupción)

Evolución constitucional del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, 1988-2018

Alberto Loaiza Martínez

Leticia Castro Figueroa

I. INTRODUCCIÓN

En este texto se describe la evolución constitucional del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California (TEJABC), iniciando a partir de la reforma del 20 de mayo de 1988 al artículo 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, hasta la última reforma, de 16 de febrero de 2018. La intención es proporcionarle al lector un acercamiento al modelo de tribunal que existe en Baja California y cómo se ha ido configurando a lo largo del tiempo, de tal manera que se pueda conocer su historia y su presente.

Para una mejor comprensión del proceso evolutivo del tribunal, cabe mencionar que durante 30 años de su existencia, desde 1989 hasta 2017, funcionó bajo la denominación de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California y, a partir de 2018, se constituyó en el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

El documento describe, en primer orden, las reformas a los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y su influencia en las reformas a la Constitución local; en segundo orden, se explican las reformas sustanciales al artículo 55 en el ordenamiento en cita, realizadas durante los 30 años que tiene el tribunal desde su creación a la actualidad, en fechas 20 de mayo de 1988, 30 de septiembre de 1989, 2 de febrero de 2007, 21 de octubre de 2016, 28 de julio de 2017 y 16 de febrero de 2018.

Su explicación se realiza a partir del contenido actual del precepto constitucional estatal antes mencionado, en relación con las reformas antes indicadas, tomando en consideración la sistematización que el propio precepto realiza del tribunal en cuanto a su competencia, naturaleza jurídica, integración y funcionamiento, así como los requisitos, procedimiento para designación, duración, evaluación y privación del cargo de magistrado.

II. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SU INFLUENCIA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA

La reforma al artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) publicada el 17 de marzo de 1987, tuvo como propósito dar base y fundamento a la creación de tribunales de lo contencioso administrativo en la esfera estatal, con lo cual el constituyente permanente esperaba su rápido desarrollo como cimiento de un completo sistema de justicia administrativa.¹

La Constitución nacional, en la fracción IV del artículo 116, estableció que las constituciones y leyes de los estados podrían instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran 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.

En la misma fecha se publicó la reforma al artículo 17 de la CPEUM, en la que se estableció que las leyes federales y locales determinarían los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales y la ejecución de sus resoluciones.

La última reforma del artículo 116, fracción V (antes IV), de la Constitución federal, publicada el 27 de mayo de 2015, estableció la

¹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Guerrero Galván, Luis René (coords.), *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2016, t. III, p. 621.

competencia de los tribunales de justicia administrativa para imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal, o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

El mandato constitucional —y su finalidad— fue acogido por el constituyente local al reformar el artículo 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, mediante decreto publicado el 20 de mayo de 1988, en el cual se prevé la función jurisdiccional para resolver las controversias que se susciten entre los particulares con las autoridades de la Administración Pública estatal o municipal y, para ejercer tal función creó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California como un organismo autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, dotado de plena jurisdicción e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.

Asimismo, el constituyente local, en armonía con la reforma al artículo 116, fracción V, de la Constitución nacional de 27 de mayo de 2015, reformó el artículo 55 de la Constitución local el 28 de julio de 2017 y le concedió facultades para imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, con la finalidad de ajustar el Sistema Nacional Anticorrupción en el Estado de Baja California.

III. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA. REFORMAS AL ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, 1987-2018

El constituyente local estableció la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California el 20 de mayo de 1988. En dicha reforma se previó la expedición de la Ley del Tribu-

nal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, la cual fue publicada en el periódico oficial del Estado el 31 de enero de 1989, en la que se estableció su competencia, las normas para su organización y funcionamiento; el procedimiento y los recursos contra las resoluciones que dicte. La citada ley quedó abrogada con la expedición de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, vigente a partir del 1 de enero de 2018.²

El artículo 55 de la Constitución local ha sido reformado en seis ocasiones. En las citadas reformas, el constituyente se ha esforzado por ajustar la norma constitucional a las necesidades del tribunal y fortalecerlo en aras de una impartición de justicia administrativa de vanguardia. En su primera versión, el precepto constitucional se conformaba de dos párrafos;³ en la actualidad, el precepto consta de 23.⁴

El primer párrafo describe la naturaleza del tribunal, posteriormente, en tres diferentes apartados, se norman los aspectos esenciales de ese órgano jurisdiccional. En el apartado A, denominado “De la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa” se regula la competencia del órgano jurisdiccional; en el apartado B, denominado “De la integración del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa” se norman los siguientes aspectos: la integración del Tribunal, los requisitos de elegibilidad para desempeñar el cargo de magistrado, la duración del cargo, el procedimiento para la designación del magistrado de la Sala Especializada, las causas de privación del cargo de magistrado, el procedimiento de evaluación para la reelección del magistrado, así como los criterios de evaluación; por último, regula el plazo para emitir la convocatoria para la designación de magistrado. En el apartado C, denominado “Del funcionamiento del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa”, se regulan: la representación del Tribunal, el presu-

² Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California “TRANSITORIOS: [...] Artículo Tercero. Los juicios iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.”

³ Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 20 may 1988.

⁴ *Ibidem*, 28 jul 2017.

puesto del Tribunal, el desarrollo de la carrera jurisdiccional, el órgano de control interno y los mecanismos de revisión de cuentas de la función jurisdiccional.

1. Competencia del tribunal

La competencia del TEJABC, desde su inclusión constitucional, se estableció en el primer párrafo del artículo 55 de la Constitución estatal para resolver las controversias que se suscitaran entre los particulares con las autoridades de la Administración Pública estatal o municipal; posteriormente, con la segunda reforma al precepto constitucional,⁵ el constituyente local amplió la competencia del tribunal para resolver, además, las controversias que se suscitaran entre el fisco estatal y los fiscos municipales sobre preferencias de créditos fiscales.

A partir de la reforma de 28 de julio de 2017, el constituyente define la competencia del tribunal en el apartado A. En el primer párrafo reitera su competencia para resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal, municipal, paraestatal y paramunicipal, así como entre el fisco estatal y los fiscos municipales y, en el segundo párrafo, amplía su competencia, para imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal, y al patrimonio de los entes públicos estatales y municipales.

Una competencia que no está contemplada para los tribunales de justicia administrativa en la constitución nacional, pero que sí lo está en la Constitución estatal, es la de dirimir controversias que se susciten entre el fisco estatal y los fiscos municipales sobre preferencias de créditos fiscales. Esta competencia originalmente se estableció en el

⁵ Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 30 sep 1989.

artículo 2 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Baja California⁶ y, para que existiera concordancia con la Constitución local, se reformó el artículo 55 en cita, el 30 de septiembre de 1989 a fin de incluirla; es decir, esta competencia originalmente se reguló en la ley y posteriormente en la Constitución.

2. Naturaleza del tribunal

El TEJABC es un órgano constitucional autónomo. Originalmente, el precepto constitucional no establecía la naturaleza del tribunal, se concretaba a enunciar que sería autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa y estaría dotado de plena jurisdicción e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones. La ley orgánica que al efecto se expidiera establecería las normas para su organización y en la iniciativa primigenia de dicha ley se indicaría que el tribunal se caracteriza por ser un órgano formalmente administrativo, toda vez que se sitúa dentro del marco del poder ejecutivo, pero independiente de la administración activa, y materialmente jurisdiccional.⁷

A partir de la tercera reforma al artículo 55 de la Constitución local,⁸ el constituyente expresamente le otorga al tribunal el carácter de órgano constitucional autónomo; en la iniciativa de ley de la citada reforma se le reconoce ese carácter y se explica que es un órgano que no forma parte ni depende de ninguno de los poderes del Estado.⁹

⁶ Ley publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 31 ene 1989, “Artículo 2. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tendrá a su cargo, dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades de la Administración Pública del Estado, Municipios, o sus Organismos Descentralizados y los particulares”.

⁷ Iniciativa de Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, Exposición de motivos, <http://www.tribunalcontenciosobc.org/Marco%20Normativo/Reformas%20e%20iniciativas/Iniciativa%20de%20Ley%201989.pdf>

⁸ Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 2 feb 2007.

⁹ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma, p. 11, <http://www.tribunalcontenciosobc.org/tca/web/>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció que entre las notas distintivas y características de los órganos constitucionales autónomos se debe encontrar su autonomía e independencia funcional y financiera.¹⁰ El constituyente local desarrolla estas características en el artículo 55, al indicar que el TEJABC tendrá el carácter de órgano constitucional autónomo, y que contará con plena autonomía financiera y presupuestal, independientemente de que contará también con plena autonomía jurisdiccional, administrativa, presupuestal e independencia en sus decisiones para el dictado de sus fallos y para el establecimiento de su organización y funcionamiento; además de que estará dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, y poseerá plena jurisdicción e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.

3. Integración del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California

A partir de la quinta reforma al artículo 55 de la Constitución local,¹¹ el tribunal se integra con el órgano supremo en materia jurisdiccional y administrativa, que es el Pleno integrado por tres magistrados y por órganos jurisdiccionales de primera instancia, denominadas salas, cuyo titular será un magistrado; además de una sala especializada en combate a la corrupción.

Inicialmente, el artículo 55 de la Constitución local no establecía la integración del tribunal, esta se determinó en el artículo 4 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado,¹² con tres magistrados propietarios y los suplentes que fueran necesarios para

¹⁰ SCJN, Tesis: P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.

¹¹ Reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 28 jul 2017.

¹² Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 31 ene 1989, su art. 4 establecía: “El Tribunal se integrará con tres Magistrados Propietarios y los Suplentes que sean necesarios para su funcionamiento”.

su funcionamiento. Con la reforma a la ley en cita, de 17 de diciembre de 1999, se estableció que el tribunal se integraría por tres magistrados numerarios y dos magistrados supernumerarios, estos últimos se integrarían al Pleno en los casos necesarios.

La Constitución local incluyó la integración del tribunal con la tercera reforma al artículo 55,¹³ el cual estatuyó que estaría integrado por tres magistrados numerarios y dos magistrados supernumerarios.

Esta integración resultó disfuncional, pues al limitar el número de magistrados supernumerarios impedía que se crearan nuevos órganos conforme a las necesidades del servicio del tribunal, de ahí que el constituyente local modificara su integración con la reforma al artículo 55 de la Constitución local, de 21 de octubre de 2016, para quedar como actualmente se encuentra; esto es, con tres magistrados de Pleno y con un magistrado en cada una de las salas.

4. Requisitos de exigibilidad para desempeñar el cargo de magistrado

Los requisitos que deben cumplirse para ser electo magistrado del tribunal se definen en el apartado B del artículo 55 de la Constitución local, el cual dispone que son los mismos que el artículo 60 constitucional establece para ser nombrado magistrado del poder judicial del estado;¹⁴ además de los señalados en la ley.

¹³ Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 2 feb 2007.

¹⁴ “Artículo 60. Para ser nombrado Magistrado del Poder Judicial, se requiere como mínimo: I. Ser ciudadano Mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. Tener cuando menos treinta y cinco, y no más de sesenta y cinco años de edad, al día de su nombramiento; III. Poseer el día de su nombramiento, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de Licenciado en Derecho o Abogado, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; IV. Haber realizado por lo menos durante diez años, una actividad profesional relacionada con la aplicación, interpretación, elaboración o investigación de normas jurídicas; V. Haber residido en el Estado durante los diez

Los requisitos para ser electo magistrado del tribunal no se contemplaron en las primeras reformas al artículo 55 de la Constitución local, sino que se incluyeron hasta la reforma de 2 de febrero de 2007; anteriormente, los requisitos se establecían en la ley del tribunal.

5. Procedimiento relativo a la elección de magistrado

La Constitución local, en el artículo 55, omite regular el procedimiento relativo a la elección de los magistrados de Pleno y de Sala, con excepción hecha al que será designado magistrado de la Sala Especializada en Combate a la Corrupción.

El procedimiento de elección para magistrados, desde los inicios del tribunal, se estableció en la ley del tribunal. En la actualidad, los artículos 7 y 8, respectivamente, establecen el procedimiento y requisitos para que el Congreso del Estado elija a los magistrados de Pleno y salas.¹⁵

años anteriores al día de su nombramiento; VI. No haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; VII. Gozar de buena reputación y buena fama en el concepto público. La Ley determinará los procedimientos y términos en los que se realizarán consultas públicas, para acreditar dicha calidad, y VIII. No haber ocupado cargo de elección popular, ni haber ocupado cargo de dirigencia de algún partido político, o haber sido titular de una dependencia o entidad de la administración pública federal, estatal o municipal, o Consejero de la Judicatura, durante el año previo a la fecha en que deba ser nombrado.”

¹⁵ Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California: “Artículo 7. Los Magistrados del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa desempeñarán su cargo por un período de seis años, durante el cual sólo podrán ser removidos por faltas graves, y podrán ser nombrados para otro periodo de seis años. Para el proceso de su posible su (*sic*) ratificación, funcionara la comisión especial conforme a lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 70 de la Constitución Política del Estado. [...] En caso de no resultar nombrado para un periodo más de seis años, el Congreso del Estado emitirá tres meses antes de que concluya el periodo de Magistrado del Tribunal, convocatoria para realizar el nombramiento de un nuevo Magistrado de (*sic*) Tribunal Estatal de Justicia Ad-

En la designación para magistrado de la Sala Especializada en Combate a la Corrupción, el artículo 55 en cita dispone que funcionará una Comisión Especial del Congreso en los términos que alude el artículo 70, párrafo VIII, de la citada Constitución.¹⁶

Cabe precisar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), respecto a la elección de juzgadores, en el caso *Roverón Trujillo vs. Venezuela*, interpretó el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en el que se reconoce

ministrativa. La convocatoria deberá contener como mínimo, el plazo límite de la inscripción, requisitos de Ley a cubrir por los aspirantes, y el procedimiento de la elección.

Una vez recibida la documentación de los aspirantes, la Comisión someterá a consideración del Pleno del Congreso su opinión respecto (*sic*) las personas idóneas para ocupar el cargo de Magistrado, elaborando un dictamen que presentará al Pleno del Congreso, que deberá contener los nombres de los candidatos a ocupar dicho cargo, anexando los documentos que sean necesarios para acreditar que tienen la aptitud para el desempeño de la función y que cumplen con los requisitos de ley. Para decidir el nombramiento de magistrados del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, se requerirá de la votación por mayoría calificada de los integrantes del Congreso del Estado.

Artículo 8. Para ser nombrado Magistrado del Tribunal, se requiere: I. Cumplir con los mismos requisitos que para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado, contenidos en el artículo 60 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; II. Tener por lo menos cinco años de experiencia profesional en Derecho Administrativo o Tributario, responsabilidades administrativas, hechos de corrupción, transparencia o rendición de cuentas. III. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los últimos tres años anteriores a su designación; IV. No haber sido candidato, de algún partido político, durante los tres años anteriores a la fecha de la emisión de la convocatoria para el nombramiento; V. Presentar su declaración de intereses, patrimonial y fiscal; VI. Aprobar el examen de conocimientos aplicado en el procedimiento de selección del Fiscal Anticorrupción.

¹⁶ “Artículo 70. [...] Para el nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, se creará una Comisión Especial integrada por tres Diputados de la Comisión de Dictamen Legislativo pertenecientes a distintas fracciones parlamentarias y cuatro ciudadanos integrantes del Comité de Participación Ciudadana, la cual tendrá a su cargo el proceso de evaluación y comparecencia de los aspirantes al cargo, conforme a lo que establezca la Ley de la materia.”

que toda persona tiene derecho a ser oída por un juez o tribunal independiente y; en la citada interpretación, consideró que de ese derecho surge la obligación del Estado de adoptar un marco normativo que asegure un adecuado proceso de nombramiento de los juzgadores; que la garantía de un adecuado proceso de nombramiento de jueces involucra necesariamente el derecho de la ciudadanía de acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad; asegurar que se seleccionen a los jueces exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar y que el procedimiento debe respetar parámetros básicos de objetividad y razonabilidad.¹⁷

La Constitución local y la ley del tribunal, si bien establecen el marco normativo para elegir a los magistrados de Pleno y Salas, no cualquier procedimiento satisface las condiciones que exige la CADH, ya que si el Estado no respeta los parámetros básicos de objetividad y razonabilidad, resultaría posible diseñar un régimen que permita un alto grado de discrecionalidad en la selección del personal judicial de carrera, en virtud del cual, las personas que sean electas no serían, necesariamente, las más idóneas.¹⁸

6. Duración del cargo de magistrado

Los magistrados del tribunal desempeñarán su cargo por seis años, al término de los cuales podrán ser ratificados para otro periodo igual. En ningún caso, un magistrado, sea cual fuera su adscripción, podrá desempeñar sus funciones por un periodo mayor a 12 años.¹⁹

¹⁷ Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009, Serie C, núm. 197, párrs. 146, 147 y 148.

¹⁸ *Ibidem*, párr. 74.

¹⁹ Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, art. 55, apdo. B, párr. 5.

Originalmente, la duración de cargo de magistrado se fijaba en la ley del tribunal y no en la Constitución. En el sistema original, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, en su artículo 6, establecía que la duración del cargo sería de seis años, pudiendo ser ratificados para el siguiente periodo, en cuyo caso serían inamovibles.²⁰

El artículo 55 de la Constitución local se reformó el 2 de febrero de 2007, cambio con el que se implementó un modelo con posibilidades de permanencia en el cargo, pues pasó de no establecer plazo de duración, a fijar un término de duración.

En la exposición de motivos se estableció la razón en los siguientes términos:

3. Se establece la posibilidad de reelección de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo por un periodo más, con lo cual se cumple con el principio de estabilidad jurisdiccional a que alude el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con los principios republicano y de carrera jurisdiccional en su dimensión de promoción, atendiendo a la finalidad del constituyente permanente federal de 1994, relativa a que en los órganos jurisdiccionales exista una renovación de sus titulares a efecto de hacer más eficaz la evolución de los criterios que se sustentan en esos órganos, de acuerdo a los cambios jurídicos, sociales, económicos y políticos.

La justificación que se invocó en la iniciativa es que el artículo 94, penúltimo párrafo, de la Constitución nacional, limitó la duración del cargo de ministro de la SCJN, cambiando de inamovible sin sujeción a plazo a un periodo de 15 años con un haber de retiro. El constituyente permanente justificó la reforma a efecto de hacer más eficaz la evolución de los criterios. Asimismo, modificó la duración del cargo de los ministros atendiendo a la premisa central de que, al incorporarse nuevas competencias para la SCJN en materia de constitucionalidad y de leyes, y otorgarles a sus resoluciones efectos generales, se estaba

²⁰ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, de 31 de enero de 1989, art. 6: “El Ejecutivo del Estado, con aprobación del Congreso local, nombrará cada seis años [...]”.

dotando al propio tribunal con un poder muy amplio en materia constitucional.

El ejercicio de este poder requiere, según la iniciativa de reforma, que aquellos que la ejercen sean renovados de manera periódica, a efecto de lograr un constante acercamiento con la realidad social y política del momento en que las resoluciones deban tomarse.

Respecto a la reforma del artículo 55 antes invocada, el constituyente local no advirtió que el TEJABC no emite resoluciones respecto de leyes con efectos generales, y que el constituyente permanente, ante la duración temporal del cargo, instituyó un derecho a los ministros de un haber de retiro para garantizar que la función jurisdiccional se ejerza con honestidad e independencia. El constituyente local limitó el periodo de duración del cargo de los magistrados del tribunal, pero no otorgó a cambio un haber de retiro.

Respecto al tema, se ha considerando tanto en la cultura jurídica anglosajona como en la iberoamericana que los nombramientos permanentes deben ser la regla y los nombramientos a términos la excepción porque ofrecen mayor garantía de independencia.²¹ Conforme a los criterios antes citados, la reforma local es una contrarreforma que afecta la independencia del tribunal para dictar sus fallos.

7. Causas de privación del cargo de magistrado

Estas causas se agregaron a la Constitución local con la reforma al artículo 55, de 28 de julio de 2017, en la que se establece que serán causas de privación: a) cumplir 70 años de edad; b) cumplir 12 años

²¹ Directrices de Latimer House para la el Commonwealth sobre Supremacía Parlamentaria e Independencia Judicial (adoptadas el 19 de junio de 1998 en una reunión de representantes de la Asociación Parlamentaria del Commonwealth, la Asociación de Magistrados y Jueces del Commonwealth y la Asociación de Educación Jurídica del Commonwealth): "...II. Preservación de la independencia judicial. 1. Nombramientos judiciales. párr. 4, "Las designaciones judiciales normalmente deben ser permanentes [...]", *Estatuto del Juez Iberoamericano*, artículos 14 y 15, disponible en <http://www.poderjudicial.gob.hn/CUMBREJUDICIALIBEROAMERICANA/Documents/estatutodeljueziberoamericano.pdf>

en el cargo; c) incapacidad física o mental que impida el buen desempeño de sus funciones, y d) en los demás casos que establezca dicha Constitución y la ley de la materia.

8. Proceso de evaluación para reelección del cargo de magistrado

Las reformas al artículo 55 de la Constitución local, de 20 de mayo de 1988 y 30 de septiembre de 1989, no contemplaban el proceso para reelegir a los magistrados; fue hasta el 2 de febrero de 2007 que el constituyente local integró al texto constitucional el citado proceso. En la actualidad, el precepto constitucional, en el apartado B, párrafos once y doce, define que el proceso consistirá en que, seis meses antes de que concluya el periodo de seis años para el que fue electo el magistrado:

- a) la Comisión, instituida por el Congreso, elaborará un dictamen de evaluación relativo a la reelección o no reelección, para tal efecto, el titular del órgano señalado en la ley remitirá los expedientes e informes que le solicite;
- b) el Congreso resolverá tres meses antes de que concluya el cargo del mismo, y
- c) el proceso y la evaluación del desempeño del magistrado deberá sujetarse a criterios objetivos relativos a la excelencia profesional, honestidad y buena reputación, en los términos de la ley.

El constituyente local pretendió ajustar el proceso de evaluación a los criterios sostenidos por la SCJN. El Máximo Tribunal ha interpretado que si el servidor judicial ha demostrado cumplir con su responsabilidad actuando permanentemente con diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable, debe ser ratificado no solo porque desde su designación había adquirido ese derecho condicionado, sino por el interés de la sociedad de contar con magistrados de experiencia con honorabilidad y competencia, así como independientes de los gobernantes y dependientes solo de la ley.²²

²² SCJN, Tesis P./J. 105/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Nove-na Época, t. XII, octubre de 2000, p. 14.

La SCJN también ha sostenido que los dictámenes que decidan sobre la ratificación o no de un magistrado deben realizarse con bases objetivas, que los dictámenes deben explicitar claramente el procedimiento que el órgano legislativo haya establecido para la evaluación correspondiente y deben señalar con precisión los criterios y parámetros a tomar en cuenta para tales evaluaciones, además de los elementos —documentos, informes, dictámenes, etc.— que sustentarán esa decisión; deben expresar los datos que como resultado se obtengan de esos criterios, parámetros, procedimientos y elementos, que se tomarán en cuenta para la evaluación individualizada respectiva, y deben contener una argumentación objetiva, razonable, suficientemente expresada e incluso lógica, respecto de la forma en que son aplicados los criterios, parámetros, procedimientos y elementos a cada caso concreto, a fin de sustentar su decisión.²³

9. Plazo para cubrir la vacante de magistrado

A partir de la reforma al artículo 55 de la Constitución local de 2 de febrero de 2007, el legislador agregó al texto constitucional el proceso para cubrir la vacante de magistrados de Pleno y salas, estableciendo que el Congreso deberá emitir la convocatoria respectiva, para que la vacante sea cubierta dentro de un plazo no mayor de 60 días, en tratándose de renunciias, ausencias definitivas o remociones, quedando intocado en las subsecuentes reformas constitucionales.

10. Del funcionamiento del tribunal

a) Representación del tribunal

La representación del tribunal se regula en el apartado C del artículo 55 de la Constitución local, el cual establece que el presidente tendrá

²³ SCJN, Tesis P./J. 99/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1103.

la representación del mismo y será designado en los términos de la ley del tribunal; dicho encargo será rotativo entre los magistrados que integran el Pleno y tendrá una duración de dos años, sin posibilidad de reelección inmediata.

La razón por la cual la presidencia recae en uno de los magistrados que integre Pleno y se excluya a los magistrados que integran Sala obedece a que el Pleno es el órgano supremo del tribunal. Que la presidencia sea rotativa, sin posibilidad de reelección inmediata, constituye un mecanismo para evitar la concentración e influencia excesiva de un magistrado en la administración del tribunal.

b) Presupuesto de egresos del tribunal

El Pleno del tribunal elaborará su presupuesto de egresos por grupos y partidas presupuestales, el cual deberá remitir por conducto de su presidente al titular del poder ejecutivo del estado para su inclusión en el Proyecto del Presupuesto de Egresos del Estado. Constitucionalmente se establece que el proyecto del tribunal no podrá ser modificado por el titular del poder ejecutivo, pero sí por el Congreso del estado. El presupuesto del tribunal no podrá ser inferior al aprobado por el Congreso estatal para el ejercicio anual anterior, y para estos efectos no se considerarán las ampliaciones presupuestales.²⁴

Las anteriores medidas son mecanismos para lograr una plena autonomía financiera y presupuestal. Limitan la actuación del poder ejecutivo al impedirle modificar el proyecto de presupuesto de egresos del tribunal. Además, el precepto establece la protección por la garantía de irreductibilidad del presupuesto de egresos del tribunal, al impedir que el Congreso fije un monto inferior al aprobado para el ejercicio anual anterior.

²⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, art. 55, apdo. C, párr. 3.

c) Carrera jurisdiccional del tribunal

El artículo 55 de la Constitución local en vigor establece que la ley desarrollará, en los términos que señala la mencionada Constitución, la carrera jurisdiccional en sus dimensiones de formación, promoción y permanencia, basándose en los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.²⁵

La ley del tribunal no regula en forma pormenorizada la carrera jurisdiccional; únicamente señala en el artículo tercero que el principio de carrera jurisdiccional, en sus dimensiones de formación, promoción y ascenso, bajo los parámetros de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, es uno de los principales rectores de la ley.

11. Del órgano interno de control del tribunal

El órgano interno de control del tribunal surge tras la reforma al artículo 55 de la Constitución local, de 28 de julio de 2017, en el que se estableció que contará con un órgano interno de control con autonomía técnica y de gestión que tendrá a su cargo la vigilancia, disciplina y fiscalización del tribunal, y que el titular de dicho órgano deberá reunir los requisitos y sujetarse al procedimiento que determine la ley.

La pretensión del constituyente local es dar cumplimiento al deber de contar en el ámbito estatal con órganos de control en los términos que marca el último párrafo de la fracción III del artículo 109 de la Constitución nacional.²⁶

Conforme al artículo 27, fracción XLIII, de la Constitución local, es facultad del Congreso designar, por mayoría calificada, a los titulares de los órganos internos de control de los organis-

²⁵ *Idem.*

²⁶ CPEUM, “Art. 109. [...] III [...] Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior”.

mos con autonomía reconocidos por la Constitución, con excepción de los relacionados con órganos electorales, mediante convocatoria pública y conforme al procedimiento que establezca la ley.

En relación con el órgano interno de control del tribunal, el proceso se apega a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubros: “GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.”²⁷ y “UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO. LOS ARTÍCULOS 50, 50 BIS, 50 TER, 50 QUÁTER, 50 QUINQUINES, PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO TRANSITORIOS, DE SU LEY ORGÁNICA VIOLAN EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, AL ESTABLECER UN ÓRGANO INTERNO DE CONTROL QUE VIGILA, EVALÚA Y CONFIRMA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES SUSTANTIVAS Y ADJETIVAS.”²⁸ Es cuestionable que el Congreso del estado tenga facultades para nombrar al contralor interno del tribunal sin la participación de este último, ya que podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo, lo que violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución nacional.

12. Mecanismos de rendición de cuentas de la función jurisdiccional

El tribunal establecerá mecanismos que transparenten y propicien la rendición de cuentas de su función jurisdiccional, en los términos de las leyes. Fue hasta la tercera reforma al artículo 55 de la Constitución

²⁷ SCJN, Tesis 2a., CLXVI/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 48, noviembre de 2017, t. I, p. 603.

²⁸ SCJN, Tesis 2a., IX/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 63, febrero de 2019, t. I, p. 1100.

local que se previeron los mecanismos para la rendición de cuentas²⁹, el cual continúa vigente en los mismos términos.

IV. REFLEXIÓN FINAL

Es manifiesta la intensión del constituyente local de regular pormenorizadamente la institución del TEJABC y de ajustarse a la Constitución nacional. Destaca su preocupación de proteger su autonomía respecto del poder ejecutivo, al regularlo como órgano constitucional autónomo y prohibir a este poder modificar el presupuesto del tribunal. En el mismo sentido, es un acierto que contemple la protección de la irreductibilidad del presupuesto de egresos del tribunal por parte del poder legislativo.

Sin embargo, es cuestionable que el Congreso del estado tenga facultades para nombrar al controlador interno del tribunal sin su participación y que priorice la renovación de los magistrados sobre la permanencia en el cargo, en contra de los más altos estándares para la garantía de independencia judicial.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Guerrero Galván, Luis René (coords.), *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2016, t. III.

Hemerográficas

Directrices de Latimer House para la el Commonwealth sobre Supremacía Parlamentaria e Independencia Judicial (adoptadas el 19 de junio de

²⁹ Reforma prevista mediante decreto 274, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 2 feb 2007.

1998 en una reunión de representantes de la Asociación Parlamentaria del Commonwealth, la Asociación de Magistrados y Jueces del Commonwealth y la Asociación de Educación Jurídica del Commonwealth): "... II. *Preservación de la independencia judicial*. 1. *Nombramientos judiciales*. párr. 4, "Las designaciones judiciales normalmente deben ser permanentes ..."

Sitios web

"*Estatuto del Juez Iberoamericano*" Artículos 14 y 15, disponible en <http://www.poderjudicial.gob.hn/CUMBREJUDICIALIBEROAMERICANA/Documents/estatutodeljueziberoamericano.pdf>

Exposiciones de motivos: <http://www.tribunalcontenciosobc.org/Marco%20Normativo/Reformas%20e%20iniciativas/Iniciativa%20de%20Ley%201989.pdf>

<http://www.tribunalcontenciosobc.org/tca/web/>

Normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; y sus reformas al artículo 55, publicadas en los periódicos oficiales del Estado de fechas:

20 de mayo de 1988.

30 de septiembre de 1989.

2 de febrero de 2007.

28 de julio de 2017.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, publicada en el periódico oficial del Estado el 31 de enero de 1989.

Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 7 de agosto de 2017.

Jurisprudenciales

Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009, Serie C, núm. 197

SCJN, Tesis P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007.

—, Tesis P./J. 105/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, octubre de 2000.

—, Tesis P./J. 99/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007.

—, Tesis 2a. CLXVI/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 48, noviembre de 2017, t. I.

—, Tesis 2a. IX/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 63, febrero de 2019, t. I.

Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Baja California Sur



RAMIRO ULISES CONTRERAS CONTRERAS
Magistrado presidente

ANGÉLICA ARENAL CESEÑA
CLAUDIA MÉNDEZ VARGAS
Magistrados

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur. Una nueva manera de impartir Justicia

Angélica Arenal Ceseña

I. INTRODUCCIÓN

Baja California Sur, al igual que el resto del país, ha experimentado cambios trascendentes en diferentes ámbitos de la vida económica, política y social. Esto es producto de la activa y vigorosa participación ciudadana, fortalecida por una concientización de sus derechos y obligaciones.

Las reformas estructurales en materia de justicia administrativa, responsabilidades administrativas y anticorrupción, hacen eco en el estado de Baja California Sur, y es en este tenor que el Tribunal de Justicia Administrativa encuentra su origen; la nuestra es una instancia joven y, como tal, asienta un precedente importante para nuestro estado.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur (Tribunal de Justicia Administrativa, TJABCS) se suma como parte de una estrategia integral diseñada y dirigida hacia el combate a la corrupción y hacia la promoción de una nueva cultura que regule el actuar de todos los servidores públicos regida por “una actuación ética y responsable; bajo los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia”.¹

¹ Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur, *Filosofía institucional*, “Valores”, disponible en <https://www.tjabcs.gob.mx/el-tribunal/filosofia-institucional/>

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El Tribunal de Justicia Administrativa tiene su origen en las reformas estructurales publicadas en mayo de 2015, así como en las reformas a la Constitución Política del Estado, necesarias para crear el marco legal que dotarían de vida jurídica al Tribunal de Justicia Administrativa, expedidas el 28 de febrero del 2017, contemplando la creación del Sistema Estatal Anticorrupción y de sus operadores.

Asimismo, en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur y en la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur, publicadas en junio de 2017, se establece la competencia, funciones y estructura orgánica del tribunal. Sin embargo, fue hasta la emisión del Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2018 que el Tribunal de Justicia Administrativa recibió su primera asignación de recursos financieros.

Es importante recalcar que, a diferencia de la mayor parte de las entidades federativas, Baja California Sur no contaba con un Tribunal de lo Contencioso o instancia similar. En materia de impartición de justicia administrativa existía una Sala Unitaria perteneciente al poder judicial del estado. Los alcances de la Sala estaban delimitados por la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Baja California Sur, cuyo marco jurídico no era compatible con las reformas estructurales que se habían llevado a cabo a nivel federal en materia de combate a la corrupción.

La puesta en marcha del tribunal implicó la realización de diversas gestiones ante instancias federales, así como ante los poderes ejecutivo y legislativo del estado, todas ellas con el claro objetivo de concretar y brindar a la ciudadanía aquello que se había diseñado a nivel constitucional y legal. Por ello, no solamente destaca la creación de un organismo totalmente nuevo, dotado de plena autonomía; también era necesario contar con un inmueble que albergara sus instalaciones, el acondicionamiento idóneo para el funcionamiento del tribunal, el contar con personal calificado y la integración de un equipo; no había precedentes en el estado.

III. ARTICULANDO UNA NUEVA INSTITUCIÓN

La autonomía en el manejo de recursos es fundamental para el carácter de este órgano jurisdiccional. Con esta finalidad, a la recepción del presupuesto asignado se llevaron a cabo los trámites para el alta del Tribunal de Justicia Administrativa ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se abrió la cuenta bancaria eje y se adquirió el sistema contable correspondiente, cumpliendo así, desde el primer día, con las disposiciones establecidas para la armonización de la Ley General de Contabilidad Gubernamental emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

En lo referente a la conformación de la estructura orgánica, infraestructura, equipamiento y acondicionamiento de áreas de trabajo para el cumplimiento de las funciones destacan los acercamientos realizados y la buena disposición del gobierno del estado. Ello trajo como resultado que, a través del Fondo de Desarrollo Social del Estado de Baja California Sur (FOSDEBCS) se autorizara la entrega del inmueble que actualmente alberga nuestras instalaciones, vía comodato.

En mayo de 2018 se trabajó, junto con el H. Congreso del Estado, para promulgar la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado y Municipios de Baja California Sur; marcando una nueva modalidad en la impartición de la justicia administrativa y teniendo, por vez primera en el Estado, un instrumento jurídico de esta naturaleza.

También terminó de integrarse la plantilla básica para iniciar con la función jurisdiccional del Tribunal, plantilla que previamente fue cuidadosamente seleccionada, evaluada y capacitada con el apoyo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).

Junio de 2018 fue un mes importante para el Tribunal de Justicia Administrativa de Baja California Sur, marcando el día 20 para el inicio de su actividad jurisdiccional; emitiendo el Acuerdo Protocolario de Instalación, teniendo como testigos de honor en dicho acto a los titulares de los tres poderes del estado; emitiendo también el reglamento interior, los lineamientos generales de trabajo y disposiciones

de carácter interno que regulan la actuación de los servidores públicos del tribunal. Asimismo, fueron asignadas las responsabilidades al personal administrativo y jurisdiccional.

IV. IDENTIDAD INSTITUCIONAL

Ya hemos expuesto que el Tribunal de Justicia Administrativa es una instancia reciente, por ende, era necesario asumir, desde su concepción, las bases y filosofía institucional que brindarán el esqueleto para este órgano jurisdiccional. El objetivo queda claro en el marco jurídico desde un inicio:

Dirimir las controversias que se susciten entre las Administraciones Públicas Estatal, y Municipales con los Particulares; y ser el encargado de imponer sanciones a los servidores públicos estatales, municipales y a los particulares vinculados a faltas administrativas graves; que permitan contar con un gobierno transparente, responsable y eficiente, cercano a la gente, que dé cuenta de cada una de sus acciones, en donde no tenga cabida la corrupción en cualquiera de sus manifestaciones.²

Nuestros actos trascienden a la vida cotidiana de las personas y al quehacer público. Por ello, era necesario trabajar en una identidad institucional, para que la sociedad pudiese conocer y confiar en esta nueva modalidad de administración de justicia administrativa, asumiendo una visión precisa para esta primera fase de “consolidar su figura como órgano jurisdiccional administrador y garante de justicia, autónomo e imparcial”.³

Para esto, era necesario asumir una misión:

[...] el Tribunal de Justicia Administrativa fue creado y concretado por la voluntad del Estado y su sociedad para “impartir justicia administrativa

² Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur, *Filosofía institucional*, “Objetivo”, disponible en <https://www.tjabcs.gob.mx/el-tribunal/filosofia-institucional/>

³ *Ibidem*, “Visión”, disponible en <https://www.tjabcs.gob.mx/el-tribunal/filosofia-institucional/>

por las controversias suscitadas entre la Administración Pública del Estado, Municipios, sus Órganos Descentralizados y los particulares [...] y los de aquellos con respecto a estos y empresas de participación estatal o municipal, cuando estas últimas realicen funciones administrativas de autoridad para fortalecer el Estado de derecho, así como instaurar procedimientos de responsabilidad administrativa grave y, en su caso, sancionar a los particulares que resulten responsables por actos vinculados con hechos de corrupción.⁴

Por ello, el mayor reto que se enfrentó, al no existir un referente previo, fue el de posicionar a este órgano jurisdiccional con los cimientos necesarios para su operación. En su primera fase de integración, instalación y puesta en marcha se gestionó la creación de un logotipo que nos brindara una identidad institucional ante el público, a la par que se reunió la información que posteriormente ayudaría a la creación del dominio que hospeda actualmente el sitio web del tribunal, mismo que presenta a la organización, exponiendo el referente filosófico, misión, visión y valores bajo los cuales nos regimos; también pone a disposición del público los acuerdos de las salas, avisos, sentencias, información financiera y otros documentos de interés.

V. ESTRUCTURA ORGÁNICA

El tribunal funciona con la estructura básica para ello, con áreas unipersonales y multifuncionales, con funciones precisas dentro de los procesos y responsabilidades de nuestra institución.

Al momento de la puesta en marcha se contaba con una Sala Unitaria Ordinaria, que a su vez realizaba las funciones de la Presidencia; secretario general de acuerdos; titular del área administrativa; secretario de acuerdos; titular del área de tecnologías de la información; oficial auxiliar; oficial de partes; actuario; secretaria ejecutiva; secretaria receptionista, y una persona encargada de intendencia: 11 personas que conformaron el equipo inicial para activar todo este aparato jurisdiccional.

⁴ *Ibidem*, “Misión”, disponible en <https://www.tjabcs.gob.mx/el-tribunal/filosofia-institucional/>

Posteriormente, el 18 de julio del 2018, respetando los términos establecidos en el apartado B del artículo 2 transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal, se incorporó el segundo magistrado, así como dos secretarios de estudio y cuenta, llegando para estructurar dos de tres salas unitarias ordinarias. Recientemente, el 18 de julio de 2019, en cumplimiento con el apartado C del artículo en comento, se incorporó la tercera magistrada a las filas del tribunal, completando así la estructura que contempla la ley orgánica para este órgano jurisdiccional.

Actualmente, el Tribunal de Justicia Administrativa se integra por tres áreas: el Pleno, los servidores públicos del área jurisdiccional y los servidores públicos del área administrativa. El Pleno está constituido por tres magistrados encargados de las salas unitarias y es presidido por el magistrado electo; funciona como órgano administrador y tribunal de alzada y, a través de sus salas unitarias, como instructor de los asuntos respecto a los que es competente en materia jurisdiccional.

Es importante mencionar que el TJABCS no cuenta con salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas. Su ley orgánica, en el artículo 16, establece que las tres salas unitarias ordinarias tendrán facultades y jurisdicción para conocer y resolver los asuntos ventilados en este tribunal en relación con la materia de responsabilidades administrativas graves.

Desde nuestra concepción, uno de los objetivos para la conformación de nuestra estructura orgánica fue la de enaltecer los principios de equidad e igualdad de género. Actualmente, el Tribunal de Justicia Administrativa está conformado por once mujeres y nueve hombres; profesionistas capaces con altos valores y preparación.

Los magistrados tienen a su cargo a un secretario de estudio y cuenta, quien tiene la función de asistirles en la elaboración de las resoluciones de los asuntos a su cargo, coadyuvando con la Secretaría General de Acuerdos.

A su vez, el titular de la Secretaría General de Acuerdos tiene a su cargo un secretario de acuerdos, tres oficiales auxiliares, un oficial de partes y un actuario, integrando así el total de la plantilla de servidores públicos encargados de la actividad jurisdiccional.

La presidencia del tribunal está integrada por el magistrado presidente y la secretaria ejecutiva, quien, por su parte, se constituye como Unidad de Transparencia; un titular del área administrativa que tiene a su cargo al titular del área de tecnologías de la información, un auxiliar administrativo, secretaria recepcionista, una persona encargada del área de intendencia y otra persona encargada de servicios generales, integrando de esta forma el total de la plantilla de servidores públicos encargados de la actividad administrativa.

VI. MIDIENDO NUESTRA GESTIÓN

Con el objetivo de diseñar nuestros indicadores del desempeño, realizamos un concentrado de información estadística, a fin de conocer el comportamiento y las tendencias de los trámites que se presentan en cada uno de ellos.

El estudio arrojó que los actos de autoridad más controvertidos son los referentes a las inscripciones de bienes inmuebles, el otorgamiento de concesiones, los cambios de uso de suelo, las infracciones de tránsito, las determinaciones de impuestos, la destitución de policías, las recisiones y el incumplimiento de contratos de obras y de adquisiciones públicas.

En los asuntos que tuvieron sentencia definitiva se impuso por primera vez a un servidor público una sanción por haber cometido una falta administrativa grave, derivado de haberse acreditado alguna de las conductas de infracción previstas en la Ley de Responsabilidades Administrativas. De igual manera, se aplicó por primera vez la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California Sur, expedida desde 2005.

VII. EL PAPEL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

Con la expedición de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Baja California Sur, publicada en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado*

de Baja California Sur, el 10 de abril del 2017, se establecieron las bases de coordinación entre las autoridades estatales competentes en la prevención, detección, investigación y sanción de las faltas administrativas y actos de corrupción, contemplando la creación de un Comité Coordinador, del cual el Tribunal de Justicia Administrativa es integrante.

Ahora bien, el Sistema Estatal Anticorrupción es un órgano de coordinación entre operadores y ciudadano, encargado de establecer las bases necesarias entre las autoridades estatales competentes en la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas, así como la fiscalización y control de los recursos públicos. Se encarga también de coordinar, diseñar, aprobar y promover las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, realizando una evaluación periódica, ajustes o modificaciones, de ser necesario.

El Tribunal de Justicia Administrativa está encargado de sustanciar los procedimientos por faltas administrativas graves y, en este tenor, su papel es claro: contribuir al fortalecimiento y gobernabilidad del Estado de Baja California Sur, basado en la observancia estricta de los ordenamientos jurídicos, tanto por las autoridades administrativas como por los gobernados, aportando así al desarrollo indispensable y pleno del Estado y de la sociedad, mediante la observancia de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

VIII. CONCLUSIÓN

Sabemos que la sociedad espera que nuestras resoluciones, además de consistentes, representen una verdadera defensa para sus intereses y la mejora administrativa de nuestras instituciones públicas.

Es por esto que los servidores públicos que integramos el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur miramos hacia el futuro, y es en la búsqueda de este perfeccionamiento que continuamos fortaleciendo y capacitando a nuestra infraestructura humana.

La conformación de este Tribunal de Justicia Administrativa y su primer año constitucional significan un paso importante en la direc-

ción del empoderamiento ciudadano en el estado de Baja California Sur, así como una ventana de oportunidad para el perfeccionamiento de mecanismos de control y rendición de cuentas al interior de las administraciones públicas estatal y municipales.

Ni los funcionarios en lo individual, ni los organismos públicos ni la sociedad organizada, por sí solos, pueden lograr cambios sustanciales y duraderos: siempre es necesaria la coordinación de esfuerzos y la suma de voluntades para alcanzar el perfeccionamiento y las metas propuestas.

El tribunal tiene el gran compromiso, para con la sociedad sudcaliforniana, de cumplir sus funciones con apego a la legalidad, con máxima publicidad, conforme a la verdad material, siguiendo los principios de razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad, debido proceso y, desde luego, respeto a la jurisprudencia que nos precede. Este es el único método para resolver la natural tensión que se presenta entre la seguridad jurídica y la toma correcta de decisiones.

Fuentes de consulta

Normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur.

Digitales web

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur, *Filosofía institucional*, disponible en <https://www.tjabcs.gob.mx/el-tribunal/filosofia-institucional/>

Campeche



ALFA OMEGA BURGOS CHE
Magistrada presidenta

HELLIEN MARÍA CAMPOS FARFÁN
FERNANDO DEL SOCORRO RIUZ CARRILLO
Magistrados

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche

Alfa Omega Burgos Che

I. INTRODUCCIÓN

Entre los compromisos más importantes que nuestro país ha aceptado en las tres convenciones internacionales de combate a la corrupción en las que ha participado, firmado y ratificado —la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA 1997), la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE, 1999) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2004)—, se encuentran: la instauración de medidas preventivas de combate a la corrupción mediante mecanismos de capacitación, control interno y participación de la sociedad civil; la aplicación de códigos de ética para funcionarios públicos, y la tipificación de actos de corrupción de servidores públicos como delitos, así como medidas de prevención y sanción del soborno internacional.¹

Conforme a esa agenda anticorrupción a nivel global, los crecientes escándalos de corrupción en nuestro país, la facilidad de acceso a la información pública y su divulgación, y el trabajo organizado de la sociedad civil que elevaron la presión política, fueron detonantes para que, el 27 de mayo de 2015, se publicara la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de anticorrupción, sentando la bases para crear el Sistema Nacional Anti-

¹ Casar, María Amparo, *México: Anatomía de la corrupción*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad-Centro de Investigación y Docencia Económica, 2015, p. 48.

corrupción (SNA), viniendo a ser un paradigma jurídico del derecho administrativo y del derecho penal, pues, por mandato constitucional, estas ramas del derecho se complementaron para un mismo fin: combatir la corrupción.

Los objetivos del SNA son la corrección de las debilidades institucionales actuales, la instauración de un entramado institucional donde cada subsistema cuente con responsabilidades y atribuciones claras y el establecimiento de un esquema de coordinación entre las distintas autoridades de todos los órdenes de gobierno que permita mayor colaboración y claridad en la prevención, detección y sanción en los casos de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos. Representó un avance histórico para el país en la lucha contra la corrupción, porque evita la fragmentación y dispersión de los órganos reguladores y de supervisión.

Un año después, en julio de 2016, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las leyes secundarias que dan vida al SNA, instituyendo al Congreso de la Unión y a las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes.

Siguiendo esta lógica, en junio de 2017, la LXII Legislatura del Estado de Campeche emprendió la tarea de armonizar sus normas para establecer procedimientos básicos en busca de la prevención, sanción y combate a la corrupción.

II. EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

2.1. Creación del Sistema Estatal Anticorrupción en Campeche

En el estado de Campeche, para crear el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA), se hicieron diversas reformas y adiciones constitucionales y legales en términos de la reforma a nivel nacional en materia de anticorrupción.

Se reformó la Constitución Política del Estado de Campeche,² adicionándose los artículos 101 ter, 101 *quater* y 101 *quinquies*, para crear el SEA.

En este decreto también se sentaron las bases para la creación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche (TJA) y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como órganos constitucionalmente autónomos e independientes de los poderes del Estado.

Así, estos entes, junto con la Auditoría Superior del Estado, la Secretaría de la Contraloría de la Administración Pública estatal, el Consejo de la Judicatura estatal, la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información pública del estado y el representante del Comité de Participación Ciudadana —que se nombraría más adelante— conformaron el Comité Coordinador del SEA.

Desde luego, también se armonizaron o aprobaron las leyes orgánicas y administrativas necesarias para el funcionamiento del SEA, destacándose el orden público y la observancia general de las mismas en todo el estado, con el fin de establecer mecanismos de coordinación de los diversos órganos de combate a la corrupción del estado y municipios para que las autoridades prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

2.2. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche. Su función dentro del Sistema Estatal Anticorrupción

2.2.1. Antecedentes

Previstas las bases en la Constitución local para la creación del TJA del Estado de Campeche y aún sin aprobarse la Ley Orgánica del Tribunal, la Diputación Permanente de la LXII Legislatura del H. Congreso del Estado de Campeche, el 17 de julio de 2017, aprobó la propuesta del ejecutivo estatal para nombrar a los maestros Alfa Omega Burgos

² Constitución Política del Estado de Campeche, *Periódico Oficial del Estado de Campeche*, decreto 161, 27 jun 2017.

Che, Hellien María Campos Farfán y Fernando del Socorro Ruiz Carrillo como magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche, por un periodo de 15 años a partir del 18 de julio del 2017.

Los magistrados recién nombrados, en sesión extraordinaria, declararon formalmente integrado el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche, iniciando funciones a partir del 19 de julio de 2017; fecha en que entró en vigor la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche,³ que dio vida al TJA, porque estableció su integración, organización, estructura, atribuciones y funcionamiento del TJA, como un órgano constitucionalmente autónomo e independiente del poder judicial.

Su antecedente inmediato es la Sala Contenciosa-Administrativa del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche, mismo que dejó de conocer la materia contenciosa administrativa a partir de la entrada en vigor de esa ley.

El Tribunal inició funciones en un domicilio provisional, en tanto se gestionaban las asignaciones presupuestales necesarias para dotar de los recursos humanos, materiales y financieros que permitieran el cumplimiento de las atribuciones y puesta en funcionamiento del TJA.

El presupuesto para el TJA es autorizado por el Congreso local y ejercido con autonomía, bajo los principios de legalidad, certeza, honradez, independencia, responsabilidad y transparencia, rendición de cuentas, austeridad, racionalidad, eficiencia y eficacia, estando sujetos a la evaluación y control de los órganos correspondientes.

El Tribunal en Pleno quedó integrado por la magistrada Alfa Omega Burgos Che, como titular de la Sala Superior Unitaria; la magistrada Hellien María Campos Farfán, titular de la Sala Unitaria en Materia Contenciosa-Administrativa y el magistrado Fernando del Socorro Ruiz Carrillo, Titular de la Sala Unitaria Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas. A su vez, la maestra Alfa Omega Burgos Che fue designada presidenta del TJA, por un período de tres años a partir del 14 de agosto de 2017.

³ Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche, *Periódico Oficial del Estado de Campeche*, decreto 195, 13 jul 2017.

2.2.2. Jurisdicción y competencia del Tribunal

La Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche establece la integración, organización, estructura, atribuciones y funcionamiento del TJA, otorgándole autonomía para emitir sus fallos y jurisdicción plena en el territorio del estado de Campeche; estableciéndola como la máxima autoridad estatal en materia contencioso-administrativa y en materia de responsabilidades de servidores públicos y anticorrupción.

Forma parte del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche, para que, en forma coordinada con los diversos órganos de combate a la corrupción en el Estado, establezca mecanismos para prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

Las resoluciones que emite el tribunal se rigen por los principios de legalidad, independencia, eficiencia, eficacia, honestidad, celeridad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso, imparcialidad, objetividad, exhaustividad y congruencia.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche quedó conformado por: el Pleno; la Sala Superior Unitaria; la Sala Unitaria Administrativa, y la Sala Unitaria Especializada.

El primero de estos es el órgano que tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional del tribunal. Está conformado por tres magistrados, que son el magistrado que integra la Sala Superior Unitaria y los magistrados que integran la Sala Unitaria Administrativa y la Sala Unitaria Especializada.

El magistrado presidente es elegido por el Pleno y representa tanto a este último como al tribunal. Ejerce su cargo por tres años, sin posibilidad de ser reelecto en el periodo inmediato siguiente.

Las sesiones del Pleno son válidas cuando menos con la presencia de dos magistrados y el secretario general de acuerdos.

El Tribunal tiene dos instancias: la Sala Superior Unitaria es la segunda instancia, mientras que las Salas Unitaria Administrativa y Unitaria Especializada son de primera instancia.

Actualmente 17 personas laboran en el tribunal, incluyendo personal jurisdiccional y administrativo: tres magistrados, una secretaria general de acuerdos, tres secretarios de estudio y cuenta, una actuaria, tres oficiales jurisdiccionales, una directora administrativa, la titular del órgano interno de control, un titular de la unidad de transparencia y acceso a la información, un auxiliar administrativo y dos auxiliares operativos.

2.2.3. Funciones y atribuciones por salas

La Sala Superior Unitaria (SSU) se integra por un magistrado o magistrada, quien también preside el tribunal.

La SSU, como órgano de segunda instancia, entre otras atribuciones específicas, es competente para resolver los recursos de apelación, de revisión y de reclamación, interpuestos en contra los acuerdos o resoluciones dictados por las salas unitarias de primera instancia.

La Sala Unitaria Administrativa tiene competencia para dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública del estado, los municipios los organismos desconcentrados con funciones de autoridad y los particulares. Conforme a Ley Orgánica del Tribunal y el Código de Procedimientos Contencioso Administrativos del Estado de Campeche.

Por su parte, la Sala Unitaria Especializada es la primera instancia del tribunal en materia de anticorrupción y de responsabilidades administrativas graves de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas administrativas graves en los términos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Esta Sala Unitaria Especializada está facultada para fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios a la Hacienda Pública estatal y municipal o al patrimonio de los diferentes entes públicos.

Chiapas



VÍCTOR MARCELO RUIZ REINA
Magistrado presidente

JOSÉ RAMÓN CANCINO IBARRA
Magistrado ponente titular Ponencia A

ARMANDO AROSHI NARVÁEZ TOVAR
Magistrado ponente titular Ponencia C

Historia de la justicia administrativa en Chiapas

José Ramón Cancino Ibarra

I. RESUMEN

El presente documento realiza un recorrido a través de la historia del derecho administrativo y su aplicación en el estado de Chiapas, que incluye los instrumentos jurídicos normativos de su sustanciación, las instituciones encargadas de regular el procedimiento jurisdiccional, los actores que han permitido su desarrollo hasta hoy y la problemática a la que se enfrenta en la actualidad. Es un esfuerzo de investigación que se logró al recabar los datos que se presentan a continuación y que permitirán observar el desarrollo del derecho administrativo en esta entidad federativa.

Al día de hoy, la justicia administrativa en el estado de Chiapas se encuentra en ciernes. A pesar de haber diversos intentos de su aplicación, esta no ha sido aprovechada por el gobernado para hacer valer su derecho ante el acto administrativo de la autoridad. A causa de la falta de difusión, la justicia administrativa pasa inadvertida, lo cual manifiesto en razón del número de asuntos que en el pasado remoto y en la actualidad se ventilan en las diversas instancias jurisdiccionales.

Como primer intento de su aplicación en esta entidad federativa se tiene el precedente de 1988, año en el que, siendo gobernador del estado el licenciado José Patrocinio González Blanco Garrido, y presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado el doctor Cuauhtémoc López Sánchez Coello, se creó la sala administrativa del Supremo Tribunal de Justicia, con sede en la ciudad de Tuxtla, Gutiérrez, siendo los primeros magistrados los licenciados Noé Zenteno Orantes, Pa-

blo Bonifaz Robles y Yazmín Lima Adams; sin embargo, se consideró que esta sala especializada era inoperante, dado que en los primeros seis meses no se recibió a trámite ningún asunto de la materia y se convirtió en una sala auxiliar de las otras salas, donde se tramitaban las materia penal y civil.

En 1990, siendo aún gobernador el licenciado Patrocinio González Blanco Garrido, se reformó la Constitución Política del Estado de Chiapas, específicamente en su artículo 19, que ordenó la creación del Tribunal Administrativo que conocería la materia electoral, reforma que fue publicada en el periódico oficial número 95, de 9 de octubre de 1990, mismo que se integró por tres magistrados numerarios y dos supernumerarios. Su nombramiento sería por el Congreso del estado, o en su receso, por la Comisión Permanente, a más tardar el 25 de octubre del año anterior a la elección; sus fallos serían obligatorios y solo podrían ser revisados por el Colegio Electoral de la Legislatura, quien calificaría la elección y no admitirían recurso alguno. El tribunal no sería permanente, sino que desaparecería al concluir las elecciones.

La Sala Administrativa, en derecho, seguía conociendo los asuntos administrativos; a este tribunal únicamente se le otorgó el nombre de “Administrativo”, pero en realidad era un tribunal electoral. Sin embargo, la materia administrativa la empezaron a conocer todas las salas regionales mixtas del Tribunal Superior de Justicia de Chiapas, el cual ha cambiado de nomenclatura a lo largo de su historia.

Posteriormente, en 2007, siendo gobernador del estado el licenciado Juan Sabines Guerrero, se creó el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, el cual se integró por siete magistrados, cinco de ellos nombrados por el Congreso del estado y los dos restantes por el propio poder judicial de esta entidad. Su presidente fue el licenciado José María Chambé Hernández.

Al respecto, no debe pasar desapercibido que el tribunal formaba parte del poder judicial, pero era autónomo en sus decisiones.

Al conocer ese tribunal de la materia administrativa, tenía como objetivo la justificación de su permanencia en épocas no electorales, que disminuyera la carga de trabajo a las salas regionales que se de-

dicaran exclusivamente a las materias penales, civiles, mercantiles y familiares que eran el objetivo de su creación.

Ese tribunal se dividió en dos salas, que conocerían cada una de ellas en Pleno de los asuntos que les asignaran, pero no se contempló quién conocería del recurso de revisión y en acuerdo del Pleno general se estableció que los asuntos que conociera una sala los revisaría la otra.

Posteriormente, el 25 de junio del 2015, a este Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa le fue retirada la facultad de conocer de los asuntos administrativos y estos volvieron a ser competencia de las salas regionales mixtas del poder judicial del Estado, hasta que por decreto 44, de 29 de diciembre de 2016, se adicionaron los artículos 105 a 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, mediante los cuales se instituyó el Tribunal de Justicia Administrativa, como un órgano constitucional autónomo, de carácter permanente y jurisdiccional, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones, y es la máxima autoridad jurisdiccional en materia administrativa.

Asimismo, y tal como consta en el decreto 33, de 13 de diciembre de 2017 del periódico oficial, se nombraron como magistrados al doctor José Ramón Cancino Ibarra, al doctor Víctor Marcelo Ruiz Reyna y al maestro Armando Aroshi Narváez Tovar, siendo su primer presidente el primero de los nombrados, quienes tomaron protesta ante el Congreso estatal el 7 de diciembre de 2017, siendo en esencia un tribunal uninstitucional, por lo cual conoce de los juicios contenciosos administrativos en Pleno y en primera instancia, y de revisión de los asuntos que le fueron turnados por incompetencia por las salas regionales y del Tribunal Constitucional del Poder Judicial del Estado, que era la Sala encargada en conocer hasta antes de la creación del Tribunal de Justicia Administrativa de los recursos de segunda instancia.

Ulteriormente, con fecha 4 de julio de 2018, mediante decreto 230 del periódico oficial, se reformó la Constitución Política local en sus artículos 48 y 106, por virtud de los cuales se crearon las salas regionales unitarias de primera instancia, y una sala especializada en

materia de responsabilidades administrativas, resolviendo así la problemática existente de la uninstantialidad.

Además, es preciso mencionar que a la fecha se encuentra en trámite la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal y a la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas, donde se propone que, hasta en tanto se nombre a los magistrados de primera instancia, las ponencias conocerán de manera unitaria esta instancia y los restantes con el o la titular de la Secretaria General de Acuerdos y del Pleno, conozcan de la segunda instancia. Con lo anterior se pretende regularizar el procedimiento administrativo del estado.

Cabe mencionar que en los inicios de la justicia administrativa se aplicaba la Ley de Justicia Administrativa, la que fue sustituida por la ahora vigente Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas.

El 1 de marzo de 2018, ya integrado el personal administrativo y jurisdiccional, y teniendo un lugar físico donde nos establecimos, el cual se encuentra en boulevard Belisario Domínguez, número 1713, colonia Xamaipak, de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, dimos inicio a nuestras labores jurisdiccionales, recibiendo del Tribunal Superior de Justicia del Estado un aproximado de 800 expedientes que se encontraban en trámite. Cada magistrado tiene a su cargo una ponencia, donde se dirimen juicios contenciosos-administrativos, así como procedimientos de responsabilidades de servidores públicos, estos se sesionan semanalmente en el Pleno de la Sala General, cuyas deliberaciones son transmitidas en vivo en el sitio web oficial del tribunal y son guardadas en la videoteca virtual de esa misma página de internet.

Nuestra estructura organizacional está conformada por 10 áreas, donde laboran un total de 73 personas, de las cuales 45% son mujeres y 55% restante son hombres. De estos últimos, 63% corresponde a personal jurisdiccional y 37% a personal administrativo, estructura con la que cumplimos con el principio de paridad de género.

Las facultades de este tribunal se encuentran previstas por la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas, la Ley de Respon-

sabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Chiapas, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas y, supletoriamente, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado.

Respecto a la inclusión social, es pertinente mencionar que este tribunal ha realizado acciones encaminadas a difundir y garantizar el acceso a la justicia administrativa a los sectores de la población vulnerables, contando con instalaciones modernas que permiten la movilidad a personas con discapacidades físicas, y la traducción al lenguaje de señas mexicano de los videos de las sesiones del Pleno de la Sala General.

Asimismo, se hace especial hincapié en las resoluciones que emite este organismo autónomo constitucional, las cuales son transcritas en su totalidad a la lengua originaria del tojolabal, gracias al convenio de colaboración firmado con la Universidad Mariano N. Ruiz, de la ciudad de Comitán de Domínguez, Chiapas; así como un avance significativo al lenguaje del Tzeltal. Además, derivado del convenio de colaboración con la Secretaría para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Estado de Chiapas, se logró el inicio de las traducciones a las lenguas madres del Chol y Tzotzil, esto debido a la composición multicultural propia del estado de Chiapas.

Por ello, sabedores de la importancia que representa contar con un tribunal de justicia administrativa cercano a la gente, seguiremos trabajando en beneficio de la sociedad chiapaneca.

Chihuahua



ANGÉLICA LORENA JURADO LUNA

*Magistrada de la Quinta Sala Civil y de lo Contencioso,
Administrativo y Fiscal del Tribunal
de Justicia del Estado de Chihuahua*

La justicia administrativa en el Estado de Chihuahua.
Transición del juicio de oposición
al juicio contencioso administrativo

Angélica Lorena Jurado Luna
Esteban Díaz M.
Héctor Luis García M.

L. INTRODUCCIÓN

La justicia administrativa —según Fix Zamudio—¹ es una figura que comprende tanto a los instrumentos jurídicos como a las instituciones jurídicas establecidas para resolver las controversias que surgen entre los órganos administrativos y estos con los particulares, así como los organismos de jurisdicción de carácter administrativo; siendo los mecanismos jurídicos de defensa de los particulares frente a la administración pública cada vez más amplios y complejos, y con una palpable inflación de leyes y normas reglamentarias.

La justicia administrativa en el estado de Chihuahua ha transitado legislativamente —según los registros— a lo largo de casi siete décadas, por lo que el presente trabajo tiene por objetivo realizar la investigación de esa evolución histórica, tanto en el campo normativo como de los órganos competentes en la impartición de justicia administrativa.

Desde sus albores se encuentra el —aún vigente pero a punto de fenecer— *juicio de oposición* reglamentado en el Código Fiscal del estado, aplicable a partir de enero de 1971, cuyo conocimiento corresponde al poder judicial del estado, para transitar hacia el *juicio conten-*

¹ Fix-Zamudio, Héctor, *Concepto y contenido de la justicia administrativa*, México, IJJ-UNAM, 2005, p.150, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1624/9.pdf>

cioso administrativo regulado por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chihuahua,² con competencia para el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, cuya instalación y, a su vez, la vigencia de la citada normatividad se encuentra a días de iniciar.

Así, este trabajo tiene por objetivo, además de la investigación que a la postre realiza, hacer una distinción a ese medio de defensa que por tantos años ha estado al alcance de los particulares, sin soslayar que no cumple ya con los requerimientos y necesidades de la sociedad actual, pero ha sido posible adecuar virtud a los constantes criterios que en la materia pronuncia el Poder Judicial de la Federación.

LL. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO

Son pocas las leyes del estado de Chihuahua que, en la primera mitad del siglo xx, establecían medios de defensa para los particulares en materia administrativa y particularmente fiscal. Una de ellas fue la Ley de Organización Fiscal del Estado, de 1943,³ misma que no solo establecía cuáles eran las autoridades fiscales estatales y sus facultades, sino además contenía medios de defensa a favor de los particulares.

Así, las autoridades fiscales estatales tenían la facultad de determinar, recaudar y administrar los impuestos y demás ingresos del estado. Entre las autoridades fiscales se encuentra la Junta Revisora —integrada por representantes oficiales y representantes particulares—, que tenía la facultad de conocer y resolver de las inconformidades de los causantes con respecto a las calificaciones hechas por diversas juntas y contra las decisiones de las oficinas recaudadoras y de la Tesorería General del Estado.

Otra autoridad era el jurado de infracciones fiscales, que tenía la facultad de conocer y resolver las inconformidades que respecto de las resoluciones de las autoridades fiscales presentaban los particulares. Dicho jurado también se integraba por representantes oficiales y

² *Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chihuahua*, 13 mar 2019.

³ *Ibidem*, 21 jul 1943. Cabe precisar que tiene como antecedente una ley homónima de 12 ene 1939.

particulares. La referida ley regulaba un recurso de revisión en contra de las decisiones de las Juntas Calificadoras y en casos de inconformidad de los causantes por las sanciones que les fueran aplicadas por las autoridades fiscales.

El siguiente antecedente se encuentra en el Código Administrativo de Chihuahua, de 1950,⁴ en donde aparece por vez primera el *juicio de oposición*. Dicho código fue una compilación de diversos ordenamientos que regulaban la función administrativa del estado, pero que se encontraba dispersa y, a decir del entonces gobernador del Estado —quien presentó la iniciativa para su creación—, resultaba confusa, por lo que propuso reunir en un solo código todos los ordenamientos que normaban la actividad administrativa de aquel entonces.

El citado ordenamiento regulaba la estructura del poder ejecutivo, la Hacienda Pública, el Ministerio Público, Gobernación, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, Salubridad y Asistencia Social, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Economía, Responsabilidades, Sanciones, Recursos y Procedimientos Administrativos; dando como resultado un cuerpo normativo sumamente voluminoso de más de 2600 artículos.

En esa legislación —como se dijo— se estableció por primera vez el *juicio de oposición*, ello como un medio de defensa para asuntos *fiscales estatales y determinando la competencia a favor del poder judicial del estado mediante las salas en materia civil*. Esto es, su concepción originaria fue la de un juicio de nulidad en materia fiscal y de tramitación ante el poder judicial del estado.

Fue hasta el 30 de diciembre de 1970 que se publicó, en el *Periódico Oficial del Estado*, el Código Fiscal del Estado de Chihuahua —para iniciar su vigencia el primero de enero del año siguiente—, el que, de acuerdo con su exposición de motivos, nació debido a que la actividad financiera del estado era cada vez más amplia y compleja, por lo que otros ordenamientos legales que cobraban vigencia años antes, ya resultaban insuficientes, dejando muy claro que fue en el ámbito tributario en donde operó el mayor número de reformas.

⁴ *Ibidem*, 2 ago 1950.

En este nuevo ordenamiento se introduce también el precitado *juicio de oposición*, prácticamente con la misma reglamentación que en el Código Administrativo, teniendo como única introducción relevante la adición de un capítulo de causales de improcedencia y sobreseimiento, así como la temporalidad para la presentación de la demanda en caso de una negativa ficta.

Así, a lo largo de su vida solo tuvo pequeñas reformas —1971, 1972, 1973, 1975, 1978 y 2011— tales como el sobreseimiento de oficio, la necesidad de agotar un recurso antes de acudir al juicio en determinados supuestos, la manera de notificar a las autoridades y la forma de computar el término para la interposición de la demanda.

III. EL JUICIO DE OPOSICIÓN

3.1. Competencia del poder judicial del estado

El Código Administrativo de 1950 originalmente otorgó la competencia al poder judicial del estado a través de las salas civiles, circunscribiéndola a la materia fiscal. En virtud de ello, era el Pleno del entonces Supremo Tribunal de Justicia el que, con base en las interpretadas facultades conferidas en el artículo 50, fracciones VI y XXXVIII, de la Ley Orgánica de 1989,⁵ resolvía los *juicios de oposición*, previo dictamen que elaboraba una Sala Civil, a quien por riguroso turno se le remitían los asuntos.

Fue hasta la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua de 2014⁶ que, de manera expresa en su artículo 66,⁷ se previó la competencia a las salas de lo contencioso administrativo y fiscal, otor-

⁵ Artículo 50. VI. Encomendar el trámite y dictamen de algún asunto, cuya resolución corresponda al Pleno, a alguna de las salas o juzgados. XXXVIII. Las demás atribuciones que estuvieren expresamente establecidas en la Constitución Política del Estado, o deriven de ésta, así como las contenidas por sus leyes.

⁶ *Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chihuahua*, 29 oct 2014.

⁷ Artículo 66. Las Salas de lo Contencioso Administrativo y Fiscal serán unitarias y conocerán de las impugnaciones que se presenten en términos de lo dispuesto por las leyes de la materia.

gándoles el carácter de unitarias, creando una sola Sala Especializada en la materia; sin embargo, dada la baja recepción de asuntos en ese entonces —un promedio de 50 asuntos por año— y las necesidades en otra materia, es que mediante acuerdo de 25 de octubre de 2015 por parte del Pleno de dicho poder se determinó que la sala que conociera de la materia administrativa y fiscal también lo haría de asuntos de naturaleza civil, esto es, se convirtió en una sala mixta.

3.2. Naturaleza

El juicio de oposición —como ya se indicó— nació para resolver conflictos de naturaleza exclusivamente *fiscal*, y únicamente como un *juicio declarativo*, esto es, para declarar la nulidad o reconocer la validez de una resolución, pues así lo contempla el Código Fiscal que lo regula, cuando refiere en su artículo 434 que la resolución —la que tendrá el carácter de cosa juzgada— expresará con claridad los actos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca.

Empero, con el fin de satisfacer las necesidades actuales de la sociedad, y siguiendo las directrices emitidas por los tribunales del Poder Judicial de la Federación, además de así contemplarlo diversos ordenamientos, la naturaleza de este medio de impugnación se amplió para resolver asuntos de condena y de naturaleza eminentemente administrativa, fuera de los alcances tributarios.

Tal es el caso de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública,⁸ que contempla ese medio de defensa en contra de las resoluciones definitivas dictadas por las Comisiones del Servicio Profesional de Carrera, Honor y Justicia y, más recientemente, se tiene la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua,⁹ que igualmente refiere al *juicio de oposición* para hacer la reclamación al estado.

Y sin olvidar que las ya abrogadas Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos, Contratación de Servicios y Obra Pública,¹⁰ así como la de

⁸ *Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chihuahua*, 12 oct 2013.

⁹ *Ibidem*, 15 ene 2013.

¹⁰ *Ibidem*, núm. 74, 13 sep 1997.

Obra Pública y Servicios relacionados con la misma¹¹ —pero que cobran aplicación en asuntos celebrados bajo su amparo—, al igual que las que las sustituyeron, remiten a este juicio para su sustanciación. También el Código Municipal para el Estado de Chihuahua¹² estableció la impugnación a través de este juicio respecto de las resoluciones dictadas en los recursos tratándose de actos en materia fiscal municipal, y respecto de controversias que se susciten sobre interpretación y cumplimiento de concesiones y demás contratos administrativos celebrados por los ayuntamientos.

Por otra parte, si bien la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos no contempla de manera expresa el juicio en cuestión para su defensa, en la medida en que no entra en vigor la Ley de Justicia Administrativa del Estado y la correspondiente instalación del Tribunal de la materia, es por lo que, en aras de proteger el acceso a la justicia de los particulares, se admiten esas controversias.

Hacemos notar que, no obstante que la competencia se ha ampliado y la naturaleza del *juicio de oposición* se ha transformado, no así su estructura y regulación en el Código Fiscal, el que, como ya se dijo, se creó exclusivamente para la sustanciación de conflictos tributarios.

3.3. Marco normativo

El *juicio de oposición* se tramita de conformidad con lo previsto en el Código Fiscal del Estado de Chihuahua, de 1970.¹³ El capítulo correspondiente a dicho medio de impugnación consta de 37 artículos —del 398 al 434—, en el que se contemplan disposiciones generales, notificaciones y términos, casos de improcedencia y sobreseimiento, demanda, contestación, incidentes, recursos, audiencia y fallo; previéndose la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles del Estado, de manera particular en tratándose de la valoración de la prueba.

¹¹ *Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chihuahua*, 23 dic 2000.

¹² *Ibidem*, 18 nov 1995.

¹³ *Ibidem*, núm. 104, 30 dic 1970.

3.4. Datos estadísticos

De los registros que se tienen,¹⁴ se encontró lo siguiente:

CUADRO 1. *Asuntos resueltos desde 1970*

<i>Años</i>	<i>Cantidad total de asuntos</i>	<i>Decisión</i>
1970-2013	650	Pleno
2014	55	Sala Especializada
2015	49	Sala Especializada
2016	73	Sala Especializada
2017	89	Sala Especializada
2018	148	Sala Especializada
2019 (ene-jul)	105	Sala Especializada

Este estudio permite advertir que la cantidad de juicios promovidos va en aumento de manera exponencial, pues en *43 años* —1970 a 2013— se presentaron tan solo *650* asuntos, en tanto que en *5 años y 7 meses* —2014 a julio del 2019— se plantearon *520* juicios. Esto es sin duda un reflejo de la aparición de nuevos ordenamientos administrativos que contemplan ese medio de defensa.

3.5. Su interpretación por el Poder Judicial de la Federación

El marco normativo del *juicio de oposición* y su interacción con diversas leyes administrativas estatales ha sido objeto de estudio de diversas tesis y jurisprudencias del Poder Judicial de la Federación. Apuntamos algunas de las más recientes y relevantes, en tratándose de responsabilidad patrimonial del Estado, en relación con el sobreseimiento del juicio, así como respecto de la forma de computar los términos para la interposición del juicio:

¹⁴ Estadística Proporcionada por el Departamento de Estadística del Poder Judicial del Estado de Chihuahua.

[...] juicio de oposición en el que se reclama la indemnización por la actividad administrativa irregular del estado. El plazo para promoverlo es el establecido en el artículo 45 de la ley de responsabilidad patrimonial, y no el previsto en el precepto 414 del abrogado código fiscal (legislación del estado de Chihuahua).¹⁵

[...] responsabilidad patrimonial del estado de Chihuahua. Contra la resolución que desecha la reclamación de indemnización relativa, procede el juicio de oposición.¹⁶

[...] sobreseimiento en el juicio de oposición. El magistrado instructor está facultado para decretarlo en la audiencia, pues la obligación de remitir su dictamen al pleno del supremo tribunal de justicia del estado de chihuahua para su decisión está referida a las resoluciones de fondo.¹⁷

[...] juicio de oposición contra resoluciones dictadas por autoridades municipales. Debe aplicarse la disposición más favorable al interesado en cuanto a la forma de computar el término para su interposición, ante la existencia de disposiciones encontradas (legislación del estado de Chihuahua).¹⁸

IV. LA NUEVA ETAPA: EL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

El 13 de marzo de 2019 se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua tanto la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chihuahua como Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa. Por virtud de esta última se crea el órgano jurisdiccional que lleva su nombre, el cual ejercerá la función de impartir justicia en la materia señalada, lo que implica que el poder judicial del estado

¹⁵ SCJN, Tesis XVII.2o.P.A.37 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Lib. 63, t. II, febrero de 2019, p. 3026.

¹⁶ SCJN, Tesis XVII.2o.P.A.35 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Lib. 60, t. III, noviembre de 2018, p. 2529.

¹⁷ SCJN, Jurisprudencia 2a./J. 12/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, p. 140.

¹⁸ SCJN, Tesis XVII.3o.9 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, diciembre de 2001, p. 1749.

dejará de hacerlo, con las excepciones previstas en los transitorios de ambas legislaciones.

Y es de tenerse en consideración los tantos avances que incorpora la nueva ley, dentro de los que se encuentra que el legislador estatal incorpora figuras novedosas, como lo es la conciliación como medio alternativo para la solución de controversias y, además, integró en el texto legal un catálogo de las resoluciones y actos que serán susceptibles de impugnación ante el nuevo tribunal, listado que no existía con amplitud en la legislación previa, pues sus elementos se encontraban dispersos y escuetamente regulados en la vasta gama de leyes administrativas y fiscales del Estado, lo que complicaba no solo el ejercicio de la función jurisdiccional, sino el trabajo de los abogados litigantes.

Así, se tiene que, en esta etapa de *transición*, el poder judicial continuará conociendo solo de los asuntos en trámite y aplicando el Código Fiscal del Estado de Chihuahua como ley procesal, pero el nuevo tribunal —que está a días de instalarse— empleará la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chihuahua.¹⁹

Fuentes de consulta

Bibliográficas

Fix-Zamudio, Héctor, *Concepto y contenido de la justicia administrativa*, México, IIJ UNAM, 2005, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1624/9.pdf>

Estadísticas

Estadísticas Proporcionadas por el Departamento de Estadística del Poder Judicial del Estado de Chihuahua, correspondiente al periodo 1994 a julio de 2019.

¹⁹ *Idem*. Es de añadirse que en términos de las disposiciones transitorias de dicha ley, esta entrará en vigor una vez que se efectúe la declaratoria de instalación del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, lo que se considera se efectuará en septiembre de 2019.

Normativas

Código Administrativo del Estado de Chihuahua de 1950.

Código Fiscal del Estado de 1970.

Ley de Adquisiciones, Arrendamiento, Contratación de Servicios y Obra Pública.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chihuahua.

Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma.

Ley de Organización Fiscal del Estado de 1943.

Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua.

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua de 1930.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua de 1932.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua de 1989.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua de 2014

Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa

Jurisprudenciales

SCJN, Tesis XVII.2o.P.A.37 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Lib. 63, t. II, febrero de 2019.

—, Tesis XVII.2o.P.A.35 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Lib. 60, t. III, noviembre de 2018.

—, Jurisprudencia 2a./J. 12/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010.

—, Tesis XVII.3o.9 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, diciembre de 2001.

Ciudad de México



ESTELA FUENTES JIMÉNEZ

Magistrada presidenta

Sala Superior Jurisdiccional

LAURA EMILIA ACEVES GUTIÉRREZ

ARTURO DE LA ROSA PEÑA

MARÍA MARTA ATEAGA MANRIQUE

JESÚS ANLEN ALEMÁN

JOSÉ RAÚL ARMIDA REYES

Sección especializada

MARIANA MORANCHEL POCATERRA
REBECA GÓMEZ MARTÍNEZ
INVIRG ESPINOSA BETANZO

Primera Sala

JOSÉ AMADO CLEMENTE ZAYAS DOMÍNGUEZ
MARÍA CARRILLO SÁNCHEZ
JULIO CÉSAR VÁZQUEZ CRUZ

Segunda Sala

ERNESTO SCHWBELL CABRERA
FRANCISCO JAVIER BARBA LOZANO
RUBÉN MINUTTI ZINATTA

Tercera Sala

DAVID L. GARCÍA MOTA
ARTURO GONZÁLEZ JIMÉNEZ
SOCORRO DÍAZ MORA

Cuarta Sala

JORGE ANTONIO MARTÍNEZ MALDONADO
ALEJANDRO DELINT GARCÍA
NANCY CANO CASTREJÓN

Quinta Sala

LUIS ENRIQUE RICO SOTO
HERNÁN JOSUÉ RUIZ SÁNCHEZ
MARÍA EUGENIA MEZA ARCEO

Sala especializada

ERWIN FLORES WILSON
MIRIAM LISBETH MUÑOZ MEJÍA
ANDRÉS ÁNGEL AGUILERA RAMÍREZ

Historia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México

Estela Fuentes Jiménez

I. ORIGEN

La justicia administrativa surge en el siglo XIX con los movimientos liberales posrevolucionarios franceses, con lo que se intentaba lograr un equilibrio entre los particulares y el poder público. De ahí en adelante, se han buscado los mecanismos para lograr una verdadera igualdad entre gobierno y gobernados.

El Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México tiene su antecedente en el siglo XIX, gracias al ilustre jurista, don Teodosio Lares, padre de la jurisdicción contencioso-administrativa en México, autor de la obra *Lecciones de derecho administrativo*, publicada en 1852, y de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, de 25 de mayo de 1853.

Posteriormente, en la etapa del imperio de Maximiliano de Habsburgo, cuando promulgó la Ley sobre lo Contencioso-Administrativo y su reglamento, que establecieron un tribunal de jurisdicción retenida. En su artículo primero se prohibía al poder judicial conocer de cuestiones en materia administrativa.

Ya en el siglo XX, los juristas don Antonio Carrillo Flores, don Manuel Sánchez Cuén y don Alfonso Cortina Gutiérrez impulsaron la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, mediante la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el *Diario Oficial* de 25 de agosto de 1936.

II. SURGIMIENTO

El Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, antes Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, nace con una base constitucional, ya que el 19 de junio de 1967 fue promulgado un decreto que entró en vigor el 18 de junio de 1968, derivado de la iniciativa del entonces presidente Gustavo Díaz Ordaz, que reformó el artículo 104, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para facultar de manera expresa al legislador para crear los tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública federal, del Distrito Federal o de los territorios federales. Esta reforma aportó lo siguiente:

- Constitucionalizó en forma directa la creación de los tribunales administrativos, al facultar al legislador federal para expedir leyes reguladoras de la jurisdicción administrativa autónoma.
- Sentó las bases constitucionales para la creación de tribunales locales de lo contencioso administrativo en el ámbito del Distrito Federal y territorios federales.
- Se introdujo la jurisdicción administrativa autónoma y especializada con la que los tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, tenían a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración.
- Conservó la facultad de revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que confirmó el sistema mixto de jurisdicción administrativa.

III. LEY DE MARZO DE 1971

El 19 de enero de 1971, el Congreso de la Unión recibió la iniciativa de Ley para crear el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF). Al efecto, cabe transcribir la exposición de motivos de dicha iniciativa para mayor referencia:

Con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, en forma ágil y eficaz, se propone la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo previsto en la fracción 1 del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estará dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios.

Los particulares promuevan contra /os actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal; la justicia que se imparta en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá ser expedita, pronta y pública. Además, siempre será carente de formalidad y para que el propósito no se desvirtúe, el Tribunal en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia.

El sistema de justicia administrativa que se establece, permite al pueblo un acceso directo, sin formalismos, a un sistema en donde, en forma práctica y al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes se encuentran los mejores medios para lograr los fines de la justicia.

Tendrán acción ante el tribunal los individuos presuntamente agraviados y serán causas para ocurrir ante él la incompetencia de la autoridad; el incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento o; la violación de la Ley o el no haberse aplicado la debida; la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar, tratándose de actos discrecionales y el retraso en la contestación a una pretensión particular.

Se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por virtud de la Ley del mismo nombre, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de marzo de 1971, iniciando funciones el 17 de julio de ese año. Así, *el tribunal es en la materia contenciosa administrativa, a nivel de las entidades federativas, el primero en su género*, mismo que sirvió de base para legislar y crear tribunales en el resto de los estados del país

Surgió dotado de plena autonomía para dictar sus fallos e independiente de cualquier autoridad administrativa, con el propósito de “dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares”. El Tribunal funcionaba en Pleno o en tres salas, de tres miembros cada una. Se integraba por diez magistrados numerarios.

Su competencia estaba contemplada en el artículo 21 de la ley, misma que esencialmente consistía en: conocer y resolver respecto de las resoluciones y actos administrativos de las autoridades dependientes del entonces Departamento del Distrito Federal; atender las quejas por incumplimiento de sentencias y conocer de los recursos de reclamación. Los artículos 51 a 55 de la propia ley regulaban ya lo concerniente a la suspensión del acto administrativo.

Durante su mandato presidencial, Luis Echeverría Álvarez designó de entre los magistrados fundadores a *la primera magistrada mujer, la licenciada María Guadalupe Aguirre Soria*, así como a los licenciados Cuauhtémoc López Sánchez, Gabriel García Rojas, Fernando Suárez del Solar, Manuel Pedroza Cummings, Jorge Pulido Aguilar, Alfonso Nava Negrete, Juan Díaz Romero, Mario Armando Vázquez Galván y Saturnino Agüero Aguirre.

IV. REFORMA DE 16 DE JUNIO DE 1986

Se modificó la integración del tribunal, y a partir de entonces cuenta con una Sala Superior, integrada en esa época por cinco magistrados, y tres salas, cada una de estas con tres magistrados; así como con la competencia de los asuntos que conocía, ya que el juicio dejó de ser uniinstancial, al instaurarse, mediante el artículo 86, el recurso de revisión en contra de las resoluciones dictadas por las salas, mismo que conocía la Sala Superior.

El 15 de julio de 1986, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó los nombramientos expedidos por el presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, en favor de los licenciados José Luis Caballero Cárdenas, Moisés Martínez y Alfonso, César Castañeda Rivas, Pedro Enrique Velasco Albin y Victoria Eugenia Quiroz de Carrillo, quienes integraron la Sala Superior del Tribunal.

Asimismo, se aprobó el nombramiento de los licenciados Wilbert Manuel Cambranis Carrillo, Antonio Casas Cadena, José Raúl Armida Reyes, José Manuel Bravo Hernández, José Concepción Mata Rodríguez, Luisa Ramírez Romero, Carlos Manuel Rebolledo Bustos, Héc-

tor Octavio Saldaña Hernández y Yulic Barrientos Solís, quienes integraron las tres salas del TCADF.

V. REFORMA CONSTITUCIONAL DE OCTUBRE DE 1993

El 25 de octubre de 1993 se publicó un decreto de reformas que trasladó el fundamento constitucional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal del artículo 73 al artículo 122 y, por ello, el Congreso de la Unión transfirió la facultad de legislar en la materia al órgano legislativo de la Ciudad de México.

VI. LEY DE 21 DE DICIEMBRE DE 1995

En 1995, a partir de dos iniciativas, la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en ejercicio de sus nuevas facultades legislativas, expidió una nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Posteriormente, mediante la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 21 de diciembre de 1995, vigente a partir de enero de 1996, se abrogó la ley de 1971.

Con esta ley se conservó la integración, pues el tribunal sigue compuesto de una Sala Superior, integrada por cinco magistrados y por tres salas ordinarias, con tres magistrados en cada una.

VII. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996

El 22 de agosto de 1996 se publicó una reforma constitucional, concretamente al artículo 122, para introducir orden en la distribución de competencias entre los poderes federales y los órganos locales en la entidad federativa. En cuanto a la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se le confirió la facultad de dictar la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

(LOTCADF), en cuya base quinta se dispuso que “existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal”.

VIII. REFORMA DE 14 DE DICIEMBRE DE 1999

Mediante reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 14 de diciembre de 1999, nuevamente se modificó el artículo 2 de la LOTCADF, para establecer que el tribunal se compondría de una Sala Superior, integrada desde entonces por siete magistrados, así como por tres salas ordinarias.

IX. REFORMA DE 17 DE AGOSTO DE 2000

Las Primera y Segunda Salas Auxiliares, actualmente Quinta y Sexta Salas Ordinarias, se formaron con base en la reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, de 17 de agosto de 2000.

Así, por necesidades del servicio, por acuerdo de la Sala Superior del Tribunal, la Primera Sala Auxiliar inició funciones el 30 de noviembre de 2000; y la Segunda Sala Auxiliar el 4 de noviembre de 2002.

Al respecto, cabe mencionar que su formación se consideró desde las reformas publicadas en las Gacetas de 21 de diciembre de 1995, 14 de diciembre de 1999 y la referida de 17 de agosto de 2000, pues en estas, se previó que “cuando las necesidades del servicio lo requieran, a juicio de la Sala Superior, se formarán Salas Auxiliares integradas por tres Magistrados cada una”.

X. LEY ORGÁNICA DE 10 DE SEPTIEMBRE DE 2009

Se conservó la competencia y se modificó solo la integración, con una Sala Superior y cinco salas ordinarias; ya que mediante sesión plena-

ria de la Sala Superior de 11 de septiembre de 2009, se acordó que a partir de esa fecha, la Primera y la Segunda Salas Auxiliares pasarían a ser la Quinta y Sexta Salas Ordinarias, respectivamente. Asimismo, se creó la Junta de Gobierno con el propósito de que se encargara de las cuestiones de orden administrativo y se dotó al Tribunal con una Contraloría Interna.

XI. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011

El 6 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto que reformó de manera integral el artículo 104 de la norma fundamental, para que el recurso de revisión contra las resoluciones definitivas del tribunal pasara de la fracción I-B a la fracción III, para quedar como sigue:

[...]

III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, solo en los casos que señalen las leyes, las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

XII. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2015

Con la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015 surgió el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), con la que se reestructuraron diversos órganos estatales y sus mecanismos de trabajo, en aras del fortalecimiento del Estado de derecho en México y el combate al fenómeno de la corrupción. El objeto del SNA es establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la *coordinación entre las autoridades* de todos los órdenes de gobierno.

A partir del 6 de febrero de 2017, *la entonces Asamblea Legislativa de la Ciudad de México tenía obligación de emitir las leyes del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, con las cuales se debía replicar la estructura del Sistema Nacional Anticorrupción, conforme al artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015.*

El séptimo transitorio establecía: “Séptimo. Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales”.

A partir de la entrada en vigor del SNA y los sistemas locales, la justicia administrativa tomó un nuevo sendero, concretamente en materia de responsabilidades de servidores públicos, en el que los tribunales de la materia cristalizamos la evolución del derecho administrativo sancionador. A partir de este momento, el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México también forma parte del sistema local anticorrupción.

El Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, a partir de esta importante reforma, interviene directamente en los juicios de nulidad que se instauren contra las resoluciones de responsabilidad “no grave” que emitan los contralores internos de la Administración Pública y de los organismos autónomos cuando actúen como autoridad resolutora, además, conoce de la impugnación que se haga contra la calificación de gravedad o contra la abstención para sancionar que determinen en los casos de conductas “no graves”, así como de los Procedimientos de Responsabilidad Administrativa derivados de conductas graves que los órganos de control interno sometan a los tribunales, solo en la etapa de resolución.

XIII. LEY DE SEPTIEMBRE DE 2017

El 1 de septiembre de 2017 se publicaron en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* dos nuevas leyes: la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

El TCADF cambió su denominación a Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Se abrogó la LOTCADF y se crearon dos leyes nuevas en su lugar. El título I de la antigua ley se convirtió en la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Por su parte, el título II de la ley abrogada se transformó en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Se creó una sección especializada en materia de Responsabilidades Administrativas dentro de la Sala Superior.

Para aquellos juicios de importancia y trascendencia, se incorporó un capítulo relativo a la facultad de atracción del Pleno Jurisdiccional y Sección Especializada de Sala Superior. Dicha facultad puede ejercerse a petición del Consejero Jurídico o del procurador fiscal de la Ciudad de México.

De la estructura de la nueva Ley de Justicia Administrativa se desprende que el ahora denominado Tribunal de Justicia Administrativa puede conocer de los siguientes procedimientos jurisdiccionales y sus modalidades: juicio en la vía ordinaria, juicio digital, juicio en la vía sumaria, acción pública y procedimiento de responsabilidad administrativa y el juicio de lesividad.

Se prevén ahora los procedimientos de responsabilidad administrativa como los encargados de dirimir aquellos casos derivados de conductas graves, de conformidad con la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.

Tal como lo señala la expresidenta del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, y hoy ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la doctora Yasmín Esquivel Mossa:

Hoy la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción es una realidad, La sociedad está cansada y el hastío es prácticamente inocultable. [...] Ninguna acción de gobierno, por más noble y buena que pudiera ser, pareciera saciar el clamor de justicia por hacer pagar los excesos en los que varios representantes de la clase gobernante mexicana han caído y que no han sido debidamente sancionados. La percepción generalizada es que no hay justicia y que esta no puede provenir de ninguna dependencia gubernamental, Hoy es la oportunidad para retomar

el camino de la legalidad y la legitimidad social. [...] Los Tribunales de Justicia Administrativa tendremos la gran responsabilidad de materializar los objetivos plasmados en la Constitución en materia de combate a la corrupción.¹

Fuentes de consulta

Bibliográficas

Castañeda Rivas, César *et al.*, *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, FCE, 1996.

Castelazo, José R., “Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática”, *Revista de Administración Pública, La agenda actual de la actual administración pública: una visión iberoamericana*, núm. 110, ene-abr, 2004.

Cruz, Luis M., *Estudios sobre el Neoconstitucionalismo*, México, Porrúa, 2006.

Esquivel Mossa, Yasmín, “El Sistema Nacional Anticorrupción y los Tribunales de Justicia Administrativa de las entidades federativas: la materialización de la eficacia de la exigencia social”, en Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *Obra Conmemorativa Perspectivas actuales de la Justicia Fiscal y Administrativa en Iberoamérica*, México, 2016.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, *Un Tribunal cercano a la gente, transformaciones y nuevos desafíos*, 2ª ed. actualizada, México, 2015.

Normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

¹ Esquivel Mossa, Yasmín, “El Sistema Nacional Anticorrupción y los Tribunales de Justicia Administrativa de las entidades federativas: la materialización de la eficacia de la exigencia social”, en Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *Obra Conmemorativa Perspectivas actuales de la Justicia Fiscal y Administrativa en Iberoamérica*, México, 2016.

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.
Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Digitales web

<http://www.aldf.gob.mx/archivo-bddc62252e9e8b99d5c97afa774f50fa.pdf>

<https://veritasonline.com.mx/ciudad-de-mexico-renovando-la-justicia-administrativa/>

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/36.pdf>

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4630/5973>

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/losso_n_r_o/capitulo5.pdf

[file:///C:/Users/EQUIPO%2013/Downloads/Dialnet-EvolucionDeLaLegislacionContenciosoadministrativa-17466%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/EQUIPO%2013/Downloads/Dialnet-EvolucionDeLaLegislacionContenciosoadministrativa-17466%20(1).pdf)

Coahuila



SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG
Magistrada presidenta

SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY
Primera Sala en materia Fiscal y Administrativa

ALFONSO GARCÍA SALINAS
Magistrado de la Segunda Sala en materia Fiscal y Administrativa

MARÍA YOLANDA CORTES FLORES
Magistrada Tercera Sala materia Fiscal y Administrativa

MARCO ANTONIO MARTÍNEZ VALEROS
*Magistrado de la Sala Especializada en Materia
de Responsabilidades Administrativas*

Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza

Sandra Luz Rodríguez Wong

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza es un órgano jurisdiccional de reciente incorporación al sistema de justicia administrativa del país.

Es decir, se ha sumado a los tribunales de justicia administrativa de las entidades federativas, para actuar como un órgano jurisdiccional imparcial y especializado y cumplir con la función de dirimir controversias que se susciten entre las personas y la administración pública estatal o municipal, con motivo de actos de autoridad que impactan en la esfera jurídica de las personas.

En el proceso de formalización de lo anterior se reconoció que los tribunales de justicia administrativa, dada su función de impartir justicia mediante la revisión de la legalidad de los actos administrativos que realizan las instancias gubernamentales estatales y municipales, se constituyen en instituciones de las que depende en mucho la gobernanza del país.

También se advirtió que, conforme a la reforma constitucional federal en materia de anticorrupción, se amplió el marco de competencia de los tribunales de justicia administrativa, al atribuirseles la facultad de imponer sanciones a los servidores públicos y particulares en aplicación de lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Asimismo, que en virtud de lo antes señalado, además de dirimir las controversias que se susciten entre particulares y la administra-

ción pública del estado o de los municipios, también les corresponde sancionar a los servidores públicos estatales y municipales que incurran en faltas administrativas graves y a los particulares vinculados con este tipo de faltas, así como imponer a quienes resulten responsables, el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias.

En general, se consideró que al ser instancias encargadas de garantizar la vigencia efectiva del principio de legalidad en los actos administrativos de las autoridades estatales y municipales y la protección de los derechos de las personas en los asuntos de su competencia, la función de los tribunales de justicia administrativa es de gran significado para la consolidación de la justicia administrativa en el país y para la consecución de los fines del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y de los que en forma equivalente han creado las entidades federativas de la República.

II. REFORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL EN MATERIA DE ANTICORRUPCIÓN¹

La disposición de establecer tribunales de justicia administrativa en las entidades federativas se incorporó al texto de la Constitución federal mediante la reforma aprobada para la creación del SNA.

En virtud de esto, a continuación se hace referencia a las disposiciones aprobadas conforme a la mencionada reforma constitucional, por contener antecedentes que orientaron la creación del Tribunal de Justicia de Coahuila de Zaragoza.

Conforme a la mencionada reforma constitucional, se otorgó al Congreso de la Unión la facultad de expedir la ley que creó el SNA y se estableció que sería una instancia de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 27 may 2015.

Asimismo, se hicieron precisiones respecto a su estructura y a los órganos que la conformarían, así como sobre la forma de integración y las funciones de esos órganos.

También se dispuso que en las entidades federativas se debería establecer lo siguiente:

- sistemas anticorrupción, con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, y
- tribunales de justicia administrativa con plena autonomía para dictar sus fallos y para establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

Además, se señaló que estos tribunales, se encargarían de lo siguiente:

- resolver las controversias que surjan entre autoridades de la administración pública estatal y municipal y los ciudadanos;
- imponer sanciones a los servidores públicos estatales y municipales que cometan faltas administrativas graves en el desempeño de sus funciones y a los particulares involucrados en actos vinculados con faltas administrativas graves, y
- fincar a los responsables el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que causen a la Hacienda Pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales.

Otra previsión fue la relativa a la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, señalándose que sería de observancia general en toda la república y aplicable en todo el país y obligatoria en los ámbitos federal, estatal y municipal, incluyéndose entre las autoridades competentes para su aplicación los tribunales de justicia administrativa de los estados.

Respecto a la misma ley, también se señaló que su objeto sería distribuir competencias entre los órdenes de gobierno, a fin de establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos,

sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Atendiendo a lo establecido en la reforma constitucional que dispuso su creación, y con el fin de procurar la debida implementación del SNA, en julio de 2016 fueron expedidas y reformadas otras leyes secundarias, que actualmente son parte de su marco normativo y un soporte para el funcionamiento de la estructura institucional diseñada para la operación del propio Sistema.

III. LEY GENERAL DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

En la Ley General del Sistema Anticorrupción se precisaron las bases que debían observar las entidades federativas para establecer en sus leyes lo relativo a la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales, disponiéndose, en la primera de ellas, que deberían contar con una integración y atribuciones equivalentes a las otorgadas al Sistema Nacional en la misma ley.²

Conforme a ello, en el estado de Coahuila se realizaron las adecuaciones constitucionales y legales necesarias para la creación del Sistema Estatal Anticorrupción.

Así, el 14 de julio de 2017 se publicó una reforma a la Constitución política local, mediante la cual se facultó al Congreso estatal para expedir la Ley del Sistema Anticorrupción del estado, según lo establecido en la reforma a la Constitución General de la República.³

En esta reforma constitucional local se establecieron las bases mínimas del Sistema Estatal Anticorrupción, entre las que se dispuso que contaría con un Comité Coordinador, integrado por los titulares de la Auditoría Superior del estado; de la Fiscalía Especializada en

² *Diario Oficial de la Federación*, 18 jul 2016.

³ *Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza*, 14 jul 2017.

Delitos por Hechos de Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo estatal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza; el presidente del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información; así como por un representante del Consejo de la Judicatura y otro del Consejo de Participación Ciudadana, quien lo presidiría, en los términos que establece la ley de la materia.⁴

En forma simultánea fue publicada la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado, en términos equivalentes a los de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.⁵

En sus disposiciones iniciales se declara que la ley es de orden público y de observancia general en el estado, y que establece las bases de coordinación entre las autoridades de todos los entes públicos del estado, para la integración, organización y funcionamiento de un Sistema Estatal Anticorrupción, con el fin de prevenir y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción, así como de investigar la fiscalización y el control de recursos públicos.

En esta ley se replica lo señalado en la reforma constitucional local antes mencionada, en cuanto a que el Sistema Estatal Anticorrupción estaría integrado por un Comité Coordinador; un Consejo de Participación Ciudadana y los municipios, a través de quienes los representen; así como lo relativo a la integración del Comité Coordinador del propio Sistema y a la inclusión del presidente del Tribunal de Justicia Administrativa, para formar parte del mismo.

Respecto al Comité Coordinador, se señala que es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal y el Sistema Nacional, y que le corresponde realizar el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas locales de prevención y combate a la corrupción.

En lo relativo al Consejo de Participación Ciudadana, se estableció que lo integrarían cinco ciudadanos y que su función consistiría en

⁴ *Ibidem*, 3.

⁵ *Idem*.

encauzar el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador y establecer la vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal Anticorrupción.

En relación con lo anterior, se hace notar que la referencia sobre la inclusión del presidente del Tribunal de Justicia Administrativa para participar en la integración del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción fue el anuncio de la inminente creación de dicho órgano jurisdiccional, lo cual efectivamente ocurrió en breve tiempo.

IV. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES LOCALES DEL TRIBUNAL DEL JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Conforme a una reforma aprobada el 17 de marzo de 1987, en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció que en las constituciones y leyes de los estados se podrían crear tribunales de lo contencioso administrativo.

En términos de la citada reforma a la Constitución federal, los mencionados tribunales tendrían a su cargo resolver controversias que surgieran entre autoridades administrativas estatales y ciudadanos inconformes con resoluciones de aquellas, y que contarían con plena autonomía para dictar sus fallos; es decir, con la facultad de tomar sus propias decisiones, sin subordinación o intromisión alguna.

Asimismo, se dispuso que deberían expedirse normas para su organización y funcionamiento, así como sobre los procedimientos que aplicarían y los recursos de defensa contra las resoluciones que dictaran.

Conforme a lo dispuesto en la mencionada reforma constitucional federal, mediante un decreto expedido por el Congreso del estado en 1988, en la Constitución política local, se otorgó al poder legislativo la facultad de establecer las normas para la organización y funcionamiento de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos; así como para definir los procedimientos para dirimir las controversias que se suscitaran entre la administración pública estatal o municipal y los particulares.⁶

⁶ *Periódico Oficial del Estado de Coahuila...cit.*, 17 jun 1988.

Sin embargo, fue hasta 2005 que se aprobó una reforma constitucional local mediante la cual se aprobó la creación de un tribunal administrativo, como un órgano especializado del poder judicial del estado, competente para resolver sobre juicios administrativos y fiscales y demás controversias de naturaleza administrativa determinadas en las leyes.⁷

Aun cuando fue aprobada su creación, el mencionado tribunal administrativo no se instituyó formalmente, en virtud de que se advirtieron inconsistencias legales y de forma en las disposiciones constitucionales que debían normar su funcionamiento.

Ante esta situación, en 2006 se planteó otra reforma constitucional local con el mismo fin, creándose en este caso un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que también formaría parte del poder judicial del estado, pero en su formalización también surgieron situaciones que dificultaron el proceso de su consolidación institucional.⁸

En estas condiciones, se llegó al momento en que se planteó y aprobó la reforma constitucional federal en la que se propuso la creación del SNA y se dispuso que las entidades federativas deberían establecer tribunales de justicia administrativa, lo cual, en nuestro caso, nos ha dado la oportunidad y la posibilidad de dar un gran paso en la debida implementación del sistema de justicia administrativa en el estado.

V. TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA

En el contexto de todo lo antes señalado, el 11 de agosto de 2017 se publicó la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza y las reformas de diversas leyes, que actualmente forman parte del marco normativo del propio tribunal.⁹

⁷ *Ibidem*, 21 jun 2005.

⁸ *Ibidem*, 29 ago 2006.

⁹ *Ibidem*, 11 ago 2017.

De entre las disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal, se destacan las que establecen lo siguiente:

- será un órgano jurisdiccional con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y con jurisdicción plena;
- establecerá lo correspondiente a su organización, funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones;
- las resoluciones que emita deben apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso;
- ejercerá su presupuesto con autonomía y conforme a los principios de legalidad, honestidad, austeridad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, resultados, transparencia, control, certeza, independencia, responsabilidad, equilibrio presupuestal y rendición de cuentas, así como con una perspectiva de derechos humanos, de igualdad de género y de no discriminación;
- será competente para resolver las controversias en materia administrativa y fiscal, así como en materia de responsabilidad patrimonial, que se susciten entre la administración pública del estado y los municipios y los particulares; para imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades; y para fincar el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias derivadas de los daños y perjuicios a la Hacienda Pública del estado o de los municipios o al patrimonio de los entes públicos estatales y municipales;
- formará parte del Sistema Estatal Anticorrupción y estará sujeto a lo establecido en la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la misma ley orgánica y demás disposiciones aplicables;

- tendrá una Sala Superior, que funcionará en Pleno y en salas y será presidida por quien tenga a su cargo la presidencia del propio tribunal, asimismo, el Pleno de la Sala Superior estará conformado por quien deba presidirla conforme a lo antes señalado y por magistradas y magistrados de las salas en materia fiscal y administrativa y de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas;
- el Pleno de la Sala Superior tendrá a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional del tribunal; y sus facultades se dividen en generales, jurisdiccionales y administrativas;
- habrá salas en materia fiscal y administrativa y una Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, integradas por una magistrada o un magistrado, con la competencia y las facultades que señala la propia ley;
- las salas en materia fiscal y administrativa tendrán competencia para resolver asuntos relacionados con dichas materias, de conformidad con las leyes aplicables;
- la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas tendrá jurisdicción en todo el estado y competencia en asuntos relacionados con la materia de responsabilidades administrativas, de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás disposiciones aplicables, y
- con la referencia de lo consignado anteriormente, se da cuenta de los antecedentes sobre la creación del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en los cuales se contemplan las particularidades del desarrollo de la justicia administrativa en este estado.

Asimismo, de esta forma se atiende la convocatoria de la Asociación de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos, para aportar un documento que consignara lo antes señalado, reconociendo que la publicación de los documentos presentados por todos los tribunales del país permitirá formar una valiosa compilación de consulta sobre la justicia administrativa en México y contar con una fuente de estudio comparado que nos oriente para el perfeccionamiento los ordenamientos que nos rigen.



ANDRÉS GERARDO GARCÍA NORIEGA
Magistrado presidente

YARAZHET CANDELARIA VILLALPANDO VALDEZ
Magistrada

JUAN MANUEL FIGUEROA LÓPEZ
Magistrado

Historia constitucional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima

*Yarazhet C. Villalpando Valdez
Andrés Gerardo García Noriega
Juan Manuel Figueroa López*

I. INTRODUCCIÓN

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el decreto mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción.

Dichas modificaciones al texto constitucional representan una nueva etapa en la historia de la protección jurídica de los administrados frente a la administración en México, pues en él se establece la obligación de instituir tribunales de justicia administrativa en las entidades federativas, quienes además de ser competentes del control jurisdiccional de los actos de naturaleza contencioso-administrativa, conocerán de los procedimientos de responsabilidades administrativas graves en contra de servidores públicos locales y municipales.

El presente texto tiene como propósito resaltar la historia constitucional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima.

II. PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS ADMINISTRADOS FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN Y LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

El doctrinario Gabino Fraga menciona que los administrados tienen el poder de exigir a la administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto y que, en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que estas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.¹

Lo anterior como parte del contenido del derecho a la legalidad. Así, “el establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la Administración —continúa Fraga— ha dado lugar a una noción de extraordinaria importancia: la del contencioso-administrativo”.²

Por su parte, la académica Lucinda Villarreal Corrales considera que la justicia administrativa “[...] tiene como propósito hacer efectiva la sujeción de la administración al principio de legalidad”³ pues en “[...] el Estado de derecho la administración pública está sometida a la justicia administrativa, que vela por el cumplimiento de la legalidad y su valor esencial es la seguridad jurídica de los ciudadanos”.⁴

Derivado de esta simbiosis conceptual surgieron los tribunales de lo contencioso administrativo; es decir, órganos jurisdiccionales autónomos instituidos, “[...] competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa”.⁵

A lo largo de los años en la historia de México se pueden identificar, en diversos textos normativos, precedentes de la protección

¹ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 48ª ed., México, Porrúa, 2017, p. 427.

² *Ibidem*, p. 436.

³ Villarreal Corrales, Lucinda, *La justicia administrativa, el procedimiento administrativo y la responsabilidad patrimonial del Estado*, México, p. 572, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2391/24.pdf>

⁴ *Idem*.

⁵ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 436.

jurídica de los administrados frente a la administración; los cuales se enlistan en el siguiente apartado.

III. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Rescatados de la colaboración literaria intitulada *Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Un Tribunal cercano la gente. Presente y pasado*, a continuación se enlistan los antecedentes normativos de los tribunales de justicia administrativa en México:

1. la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917;
2. la Ley de Justicia Fiscal de 1936;
3. el Código Fiscal de la Federación de 1938;
4. la reforma constitucional de 1946;
5. la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y Código Fiscal de la Federación de 1966, y
6. las reformas constitucionales de 1967, 1968, 1993, 1996, 2011 y de 2015, siendo esta última mediante la cual se reformaron, adicionaron y derogaron disposiciones en materia de combate a la corrupción.⁶

Así, en el artículo 116, fracción V, del decreto publicado el 27 de mayo de 2015 en el *DOF*, se estableció la base constitucional para que las constituciones y leyes de los estados instituyeran los tribunales de justicia administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, fundamento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones; facultados para:

1. dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares;
2. imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabili-

⁶ Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, *Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Un Tribunal cercano a la gente. Presente y pasado*, 3ª ed., México, Porrúa, 2018, pp. 46-57.

dad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves, y

3. fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

En cumplimiento a las disposiciones contenidas en el decreto de referencia, el 18 de julio de 2016 se publicó en el *DOF* el paquete de leyes secundarias en materia de combate a la corrupción, entre las que se encuentran la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Posteriormente, los días 15 y 16 de julio de 2017 se publicaron en el *Periódico Oficial del Estado de Colima (POE)*, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima y la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, respectivamente; dotando con ellas, el andamiaje institucional para la creación del sistema anticorrupción del estado de Colima.

IV. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE COLIMA

En el estado de Colima, el antecedente inmediato al Tribunal de Justicia Administrativa es el extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, el cual derivó del proceso constitucional y legislativo que se indica a continuación:

1. mediante decreto 151, de 18 de mayo de 1988, publicado el 25 de junio del mismo año, se reformaron los artículos 77 y 78 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, para efectos de establecer la función jurisdiccional en materia administrativa, incluyendo la fiscal, a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima; órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dictar resoluciones con el fin de dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se suscitaban entre las autoridades estatales, municipales o de sus organismos paraestatales, paramunicipa-

les o descentralizados, con los particulares o entre el estado y los municipios o de estos entre sí; regulando en leyes secundarias su organización, funcionamiento y procedimientos.

De esta reforma local se desprenden los siguientes documentos legislativos que sirvieron como antecedentes del recién instalado Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima; a saber:

2. oficio 659 de 5 de julio de 1996, mediante el cual se acuerda turnar para su análisis y dictamen correspondiente, la comunicación de 2 de julio de 1996, por medio de la cual se presenta la iniciativa de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima;
3. decreto 121 de 10 de septiembre de 1996, mediante el cual se aprueba la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima;
4. publicación, en el *POE* de 28 de septiembre de 1996, de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima;
5. acuerdo 8, de 8 de noviembre de 1996, publicado en el *POE* el 16 de noviembre de 1996, mediante el cual se designó al licenciado José Guillermo Ruelas Ocampo, magistrado presidente y a los licenciados Raúl Velasco Rocha y Fidel Vega Gudiño, magistrados supernumerarios del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima;
6. instalación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, el cual inició sus funciones jurisdiccionales desde el lunes 11 de noviembre de 1996;
7. acuerdo 15, de 11 de noviembre de 2002, publicado en el *POE* el 16 de noviembre de 2002, mediante el cual se ratificó el nombramiento del licenciado José Guillermo Ruelas Ocampo como magistrado presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima;
8. decreto 4, de 18 de noviembre de 2012, publicado en el *POE* el 20 de noviembre de 2012, respecto a la aprobación de la

iniciativa relativa a la jubilación del licenciado José Guillermo Ruelas Ocampo;

9. acuerdo 3, publicado el 27 de octubre de 2012, mediante el cual se aprobó el nombramiento del licenciado René Rodríguez Alcaraz como magistrado presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima;
10. decreto 279, publicado en el POE el 1 de febrero de 2014, mediante el cual se publicó la nueva Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, que abrogó la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, publicada en 1996; y cuyo objetivo fue dotar al estado de Colima de una ley actualizada, acorde con las necesidades y dinámicas sociales y jurídicas de 2014;
11. decreto publicado el 27 de mayo de 2015, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción; a través del cual se crea el SNA y que, en términos del artículo 113, párrafo *in fine*, dispone que “las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción, con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y de hechos de corrupción”.⁷
12. decreto 287, publicado en el POE el 13 de mayo de 2017, mediante el cual se reforman disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, en materia del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima;
13. decreto 325, publicado en el POE el 15 de julio de 2017, mediante el cual se expide la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima; cuyo objeto es establecer las bases de coordinación entre las autoridades estatales y municipales para el funcionamiento del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima, previsto en el artículo 128 de la Constitución local,

⁷ DOF, 27 may 2015.

para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción, así como coadyuven en la fiscalización y control de los recursos públicos, y

14. decreto 472, publicado en el *POE* el 16 de junio de 2018, mediante el cual se expide la Ley de Justicia Administrativa, en la cual se crea el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima como un órgano estatal autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, a cargo de la función jurisdiccional en materia administrativa, fiscal y de responsabilidades, y con plena jurisdicción para emitir y dictar su fallos.

V. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE COLIMA

De acuerdo con el andamiaje institucional en la materia, el Tribunal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional colegiado, integrado por tres magistrados, mediante el cual se resolverán los juicios en materia contencioso administrativa y fiscal, así como los procedimientos de responsabilidades administrativas que sean de su competencia en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Posteriormente, mediante acuerdo 86, publicado en el *POE* el 17 de julio de 2018, se aprobaron los nombramientos de los ciudadanos maestro Andrés Gerardo García Noriega, doctora Yarazhet Candelaria Villalpando Valdez y licenciado Juan Manuel Figueroa López como magistrados propietarios del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima.

Así, en sesión solemne celebrada el 31 de julio de 2018, quedó formalmente instalado el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima, órgano constitucional autónomo que tiene la atribución de establecer un control jurisdiccional de los actos de

la administración y resolver procedimientos de responsabilidades administrativas graves de servidores públicos del estado de Colima, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves.

Por su parte, en términos de los artículos 35 y 36 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, mediante decreto 91, aprobado el 22 de agosto de 2018, el H. Congreso del Estado de Colima tuvo a bien aprobar la designación del maestro Mariano de Jesús Castañeda García como titular del órgano interno de control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima.

Desde su instalación, el Tribunal de Justicia Administrativa ha publicado en el *POE* disposiciones normativas cuyo propósito es fortalecer la función jurisdiccional y establecer los principios de integridad y probidad de los servidores públicos que lo integran; a saber:

1. el Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima, publicado el 3 de noviembre de 2018;
2. el Reglamento para el Registro, Control, Disposición Final de Bienes Muebles del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima, publicado el 17 de noviembre de 2018;
3. el Código de Ética de los Servidores Públicos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima, publicado el 3 de diciembre de 2018, y
4. el Reglamento de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima y el Manual de Organización del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima, ambos publicados el 8 de diciembre de 2018.

VI. CONCLUSIONES

Un estado constitucionalmente democrático requiere de un elemento imprescindible para su existencia: la gobernabilidad. En este sentido, son pertinentes las aportaciones del académico Antonio Camou, en los dos sentidos siguientes: primero, en que “[...] un sistema será más

gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político”;⁸ y segundo, en que “[...] la responsabilidad por mantener las condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recae, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad”;⁹ de manera que la organización y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima será perfectible en la medida en que coexista la participación de los gobernados y el compromiso de los servidores públicos que lo integran, para su constante fortalecimiento en la impartición de justicia administrativa.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, 2ª ed., Instituto Federal Electoral, México, 1995.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 48ª ed., México, Porrúa, 2017.

Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, *Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Un Tribunal cercano a la gente. Presente y pasado*, 3ª ed., México, Porrúa, 2018.

Digitales web

Libier Madrigal, Glenda, “Ruelas Ocampo fue Electo a la Presidencia del TCA”, en *Diario de Colima*, año 44, núm. 14135, 9 nov 1996, México, disponible en <http://www1.ucol.mx/hemeroteca/pdfs/091196.pdf>

Villarreal Corrales, Lucinda, *La justicia administrativa, el procedimiento administrativo y la responsabilidad patrimonial del Estado*, México, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2391/24.pdf>

⁸ Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, 2ª ed., México, IFE, 1995, p. 21.

⁹ *Ibidem*, p. 15.

Normativas

Acuerdo 3, publicado en el *POE*, 27 oct 2012.

Acuerdo 86, publicado en el *POE*, 17 jul 2018.

Código de Ética de los Servidores Públicos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

Decreto 221, publicado en el *POE*, 28 sep 1996.

Decreto publicado en el *DOF*, 27 may 2015.

Decreto publicado en el *DOF*, 18 jul 2016.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima.

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley General de Responsabilidades Administrativa.

Manual de Organización Interna del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima.

Reglamento de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima.

Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima.

Reglamento para el Registro, Control, Disposición final y Baja de bienes muebles del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima.

Durango



GERARDO ANTONIO GALLEGOS ISAIS
Magistrado presidente

IVON NÁJERA NÚÑEZ
Magistrada de la Primera Sala Ordinaria

HÉCTOR GABRIEL TREJO RANGEL
Magistrado de la Segunda Sala Ordinaria

La justicia administrativa en la Constitución Política del Estado de Durango

Héctor Gabriel Trejo Rangel
Miguel Ángel Hernández

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo consiste en realizar un estudio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango y de sus reformas para la implementación de la justicia administrativa en el estado, tomando en cuenta que, desde 1853, Teodosio Lares, quien es considerado el primer administrativista de nuestro país, trajo la institución de la jurisdicción administrativa y que, en 1936, con la visión de un grupo de grandes administrativistas encabezado por Antonio Carrillo Flores, Gabino Fraga, Antonio Martínez Báez y Andrés Serra Rojas, entre otros, siendo presente el general Lázaro Cárdenas, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, dotando a dicho tribunal de plena autonomía para dirimir las controversias que se susciten entre el Estado y los gobernados.

II. TEMA 1

El 9 de septiembre 1973 se publicaron en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango* múltiples adiciones y reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. En la iniciativa, presentada el 28 de diciembre 1972 por el gobernador constitucional del estado, en las consideraciones del artículo 2, se puede leer que durante el análisis presentaron opiniones la Barra Mexicana del Colegio de Abogados de Durango, el Ayuntamiento de Lerdo Durango y el maestro Andrés Serra Rojas.

Asimismo, en el artículo 7 de la iniciativa se expresó que el objetivo fundamental del proyecto es fijar efectivamente, en materia administrativa, un principio que solo menciona el artículo 14 de la Constitución general y que, con la inclusión de dicha disposición, se requerirá en materia administrativa que las resoluciones se fundamenten a la letra de la ley o su interpretación jurídica, y una vez estudiada y discutida la iniciativa en los artículos transitorios de la reforma constitucional, en el artículo 2 de los transitorios, el constituyente permanente considera la reforma al artículo 7 de la Constitución Política del estado como una verdadera innovación a los preceptos constitucionales, particularmente al artículo 7 de la Constitución Política, que fue redactado de la siguiente manera: “Artículo 7. Toda resolución de la autoridad administrativa será de acuerdo a la letra de la ley y, en su caso conforme a la interpretación jurídica de la misma”.

Como se podrá advertir de la reforma al artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, publicada en el *Periódico Oficial* el 9 de septiembre de 1973, la misma constituye apenas un reconocimiento de las características propias y particulares del derecho administrativo, lo cual significa que, previo a esta reforma, en la Constitución Política del Estado de Durango no existía el reconocimiento especializado de la materia administrativa y las controversias que se suscitaban entre el estado y los particulares eran planteadas ante los tribunales ordinarios.

III. TEMA 2

El 1 de mayo de 1988 se publicaron en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango* reformas a los artículos 6, 7, 55 fracción I, 70 fracciones XVI y XXX, 90, 94 fracción II, 95 y 98 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en cuyos considerandos se señala esencialmente que ello pretende dar cumplimiento a la garantía de tutela judicial efectiva, quedando redactado el artículo 7 de la siguiente manera:

Artículo 7. Toda resolución de la autoridad administrativa será de acuerdo a la letra de la Ley y en su caso conforme a la interpretación

jurídica, de la misma manera para tal objeto se instituye un Tribunal de lo contencioso administrativo, dotado de plena autonomía; que tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares; debiéndose promulgar el decreto que establezca las normas para su organización, funcionamiento, procedimientos y recursos contra su resoluciones.

Así, mediante la reforma al artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango ya estaba prevista la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero no se crearon las normas para organización, funcionamiento, procedimientos y recursos, ni se mencionan las condiciones presupuestales para su funcionamiento.

IV. TEMA 3

Es así que el 26 de noviembre de 2000 se publicaron en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango* reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, llevando a cabo reuniones de trabajo con la Barra Mexicana Colegio de Abogados de Durango y el Consejo Académico del Instituto de Investigaciones, Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica del Congreso del Estado, en las que externaron sus experiencias y comentarios en torno a los temas propuestos en la iniciativa.

Este dato se obtiene del considerando quinto del decreto 308 publicado en la fecha mencionada; asimismo, el Congreso del estado, en el considerando vigésimo noveno de dicho decreto, resalta la importancia de la creación de un tribunal relacionado con la justicia administrativa, dictaminando reformar el artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, para que una de las salas del Tribunal Superior de Justicia conociera de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública, tanto a nivel estatal como a nivel municipal; decretando reformar el artículo 7, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 7. Toda resolución de autoridad administrativa será de acuerdo a la letra de la ley y en su caso conforme la interpretación jurídica de la misma. Para tal efecto, una de las Salas del Tribunal Superior de Justicia, tendrá competencia para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública estatal y municipal, debiéndose promulgar el decreto que establezca las normas para su funcionamiento.

Esta reforma, sin lugar a dudas, es un buen intento para la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el estado de Durango, quedando dicho intento a las condiciones presupuestales del gobierno del estado, al así disponerlo el artículo 11 del decreto 308, que ha sido señalado.

5. TEMA 4

Al fin, mediante publicación en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango*, de 9 de marzo de 2003, se reformó el artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. De los considerandos de dicha reforma se advierte que el Congreso del estado consideró como una necesidad imperiosa la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que el particular contara con los mecanismos de defensa frente a los actos de autoridad y que, debido a la especialidad de la materia administrativa, por eminentemente técnica, demande el conocimiento y el dominio de la misma, y qué mejor que sea un tribunal el que se dedique exclusivamente a esta materia.

Estos razonamientos están expresados en el considerando 6 de dicha reforma, estimando la Comisión Dictaminadora que se debe pugnar por la creación del tribunal en mención y su marco jurídico, y que de esa forma se estaría coadyuvando a satisfacer una de las demandas más sentidas de la sociedad, por un lado, y, por el otro, se estaría a la altura de la dinámica jurídica, económica, política y social para que los actos de autoridad gozaran de la certeza y seguridad jurídica con las que deben estar investidos, expresiones que están vertidas en el considerando séptimo de dicho decreto.

Cabe señalar que la iniciativa resultó ser de sumo interés y, por lo mismo, se dio a conocer a la ciudadanía por medio de la prensa; se solicitó la opinión por escrito del Tribunal Superior de Justicia y de los ayuntamientos del estado, recibándose 20 opiniones de los mismos en sentido favorable, así como del Tribunal Superior de Justicia, en relación con la iniciativa enviada por el titular del poder ejecutivo.

En la reforma al artículo 7 a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, el constituyente estableció, en el artículo primero transitorio, que la Legislatura expediría el decreto que establecería las normas para la organización, integración y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como la legislación relativa a los procedimientos y recursos en materia administrativa, a más tardar en octubre de 2003, de lo que se concluye que el constituyente fijó un término para que la Legislatura emitiera las normas del funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el estado de Durango.

Además, en el artículo 3 transitorio, el constituyente permanente eliminó la restricción presupuestaria prevista en el decreto 308 expedido por la Sexagésima Legislatura del Estado de Durango, publicado en el *Periódico Oficial* 43 bis, de 29 de noviembre de 2000.

El 21 de octubre de 2003, para dar cumplimiento al artículo primero transitorio del decreto 198, que modifica el artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango relativo a la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó iniciativa de decreto relativo al Código de Justicia Administrativa del Estado de Durango, misma que fue turnada a la Comisión de Justicia del Congreso del Estado de Durango.

Así, el 11 de marzo de 2004, se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango* el Código de Justicia Administrativa del Estado de Durango, que en sus considerandos expresó argumentos históricos y jurídicos para la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Durango, señalando en su considerando décimo cuarto que dicho tribunal es formalmente administrativo, pero materialmente jurisdiccional, y que dirimirá las controversias de carácter

administrativo y fiscal que se susciten entre los particulares y administraciones estatales y municipales, así como de los entes públicos autónomos, y conocerá además de las impugnaciones que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades mencionadas, en aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

VI. TEMA 5

Los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Nueva Alianza y los representantes de los Partidos Políticos Verde Ecologista de México y Duranguense, así como el magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango, presentaron iniciativas de reformas y adiciones a los artículos 7, 55, 57, 87, 90, 91, 96, 97, 108 y 125 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, y mediante el decreto 11 publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Durango*, de 28 de noviembre de 2010, se reformaron los diversos preceptos constitucionales que han quedado señalados, y en el antecedente tercero de dicha publicación se puede leer que la iniciativa fue publicada en periódicos de poca circulación en el estado de Durango y que se tomó en cuenta las opiniones del poder ejecutivo y del poder judicial, celebrándose reuniones con los magistrados de lo contencioso administrativo y de expertos en la materia, sin señalar el nombre de la asociación o grupo al que pertenecían los expertos en la materia que se mencionan en dicho considerando.

En la reforma al artículo 7 de Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, que en este párrafo se menciona, el constituyente de Durango instituyó el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Durango, y en los artículos transitorios de dicha reforma, el constituyente permanente extinguió el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Durango, estableciendo las bases para regular las funciones correspondientes al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Durango.

Ello significa que, con la mencionada reforma al artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, el constituyente permanente incorporó al poder judicial del estado de Durango la impartición de justicia en materia administrativa, considerando que es el poder judicial el que, dada su experiencia y diseño estructural, se encuentra en posibilidad de desarrollar la función jurisdiccional en materia administrativa, fortaleciendo la independencia en la toma de decisiones jurisdiccionales, considerando que la autonomía de la que ha gozado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Durango ha configurado un sistema orgánico propio e interno, que da cuenta de las obligaciones de los entes públicos en materia de fiscalización, administración y transparencia en el manejo de los recursos públicos, así como en materia de las responsabilidades administrativas o disciplinarias.

El 23 de diciembre de 2010 se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango* la Ley de Justicia Fiscal y Administrativa. En su considerando 1 se establece esencialmente que, mediante el decreto 11, por el cual se realizaron diversas modificaciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, entre las cuales se creó el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado, se dotó a dicho órgano de plena autonomía en el ejercicio de sus funciones y en el manejo presupuestal, y que tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares, además, que mediante la Ley de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial se regularía el procedimiento administrativo y el juicio contencioso administrativo, creando las bases para la extinción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el funcionamiento del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Durango, que asumiría las funciones y atribuciones del mencionado tribunal de lo contencioso.

VII. TEMA 6

Derivado de las reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a

la corrupción, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de mayo de 2015, los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, así como de tres diputados en su tiempo, presentaron las iniciativas para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, expresando consideraciones relativas al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), considerado necesario reformar el nombre del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa adscrito al poder judicial del estado de Durango, para denominarlo Tribunal de Justicia Administrativa, ubicando a dicho tribunal en el capítulo VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, particularmente de los artículos 114 y 115, cambiando de esta manera, y sin tomar en consideración ningún antecedente histórico y mucho menos jurídico, el nombre del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al nombre de Tribunal de Justicia Administrativa.

En virtud de esta reforma, el 6 de agosto de 2017 se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Durango*, la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Durango, que regula los procedimientos administrativos y el procedimiento contencioso-administrativo, publicándose el 9 de noviembre de 2017 en el *Periódico Oficial* la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango, que son los ordenamientos que actualmente regulan las atribuciones y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango.

VIII. CONCLUSIONES

Del estudio de los aspectos constitucionales que dan origen al juicio contencioso administrativo en el estado de Durango, se advierte que en su realización se tomaron en cuenta, en principio, aspectos de naturaleza histórica y jurídica, sin perder de vista la voluntad política de las autoridades que tienen atribuciones para presentar iniciativas constitucionales; sin embargo, en las reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango publicadas en los *Periódicos*

dicos Oficiales que se mencionan en los apartados cinco y seis de este trabajo, prevalecieron circunstancias de carácter político que desnaturalizaron el juicio contencioso administrativo, ya que en el tiempo de vigencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Durango, la designación del presidente de la Sala Superior era rotativa y, al transformarse dicho tribunal al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado de Durango, la presidencia del mismo se determinaba mediante elección y reelección.

Cabe señalar que durante la vigencia, tanto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Durango como del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado de Durango, los recursos de revisión eran resueltos de manera colegiada, mientras que al entrar en vigor la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Durango, que actualmente regula los juicios de lo contencioso administrativo, fue el legislador el que determinó el periodo de nombramiento del presidente de la Sala Superior, convirtiéndose tal determinación en una intervención del poder legislativo en la autonomía que se pregona deben tener los tribunales de lo contencioso administrativo.

Por ello, considero necesario llevar a cabo un estudio profundo de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que norman la actividad del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango.

IX. AGRADECIMIENTOS

En este apartado quiero hacer un reconocimiento a los estudiosos del derecho administrativo en el estado de Durango, quienes, mediante sus trabajos, apoyaron las iniciativas presentadas para la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Durango, particularmente a los asesores del Partido Revolucionario Institucional, licenciados Jesús Alberto Alejo Núñez y Alejandro Ramón Fuentes, licenciado en Ciencias Políticas Ángel Orona Romero, a los asesores jurídicos del Partido Acción Nacional y Partido del Trabajo, licenciados Alejandro Cagayán y Eduardo Monreal, así como a los asesores del Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Esta-

do en su tiempo, licenciado Sergio Quiñones y licenciada Marina Jiménez. Asimismo, quiero hacer un reconocimiento a los magistrados numerarios del Primer Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a la maestra en Derecho Fiscal María de Lourdes Hernández Vázquez, al licenciado en Derecho Humberto Morales Campa y al licenciado en Derecho Armando Javier Vela Montes, por su arrojo y valentía.

Fuentes de consulta

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango, 9 de sep 1973; 1 may 1988; 26 nov 2000; 9 mar 2003; 28 nov 2010; 16 mar 2017; 23 dic 2010; 6 ago 2017.

Victoria de Durango, Durango, agosto de 2019, magistrado Héctor Gabriel Trejo Rangel, titular de la Segunda Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango, en colaboración con el licenciado Miguel Ángel Hernández Ramos, secretario proyectista auxiliar, adscrito a la Segunda Sala Ordinaria.

Estado de México



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL
ESTADO DE MÉXICO



SALA SUPERIOR

MYRNA ARACELI GARCÍA MORÓN

Magistrada presidenta del Tribunal

GERARDO RODRIGO LARA GARCÍA

*Magistrado vicepresidente del Tribunal e integrante de la Primera
Sección de la Sala Superior Toluca*

ALBERTO GÁNDARA RUIZ ESPARZA

Magistrado consultor

MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ DEL POZO
Magistrado presidente de la Primera Sección de la Sala Superior Toluca

CLAUDIO GOROSTIETA CEDILLO
Magistrado de la Primera Sección de la Sala Superior Toluca

RAFAEL GONZÁLEZ OSÉS CEREZO
*Magistrado presidente de la Segunda Sección de la Sala Superior
Tlalnepantla*

ARLEN SIU JAIME MERLOS
Magistrada de la Segunda Sección de la Sala Superior Tlalnepantla

AMÉRICA ELIZABETH TREJO DE LA LUZ
Magistrada de la Segunda Sección de la Sala Superior Tlalnepantla

DIANA ELDA PÉREZ MEDINA
Magistrada de la Tercera Sección de la Sala Superior Ecatepec

BLANCA DANNALY ARGUMEDO GUERRA
Magistrada de la Tercera Sección de la Sala Superior Ecatepec

JORGE TORRES RODRÍGUEZ
Magistrado presidente de la Tercera Sección de la Sala Superior Ecatepec

BARUCH F. DELGADO CARBAJAL
*Magistrado presidente de la Cuarta Sección Especializada de la Sala
Superior*

VÍCTOR ALFONSO CHÁVEZ LÓPEZ
Magistrado de la Cuarta Sección Especializada de la Sala Superior

TERESITA DEL NIÑO JESÚS PALACIOS INIESTRA
Magistrada de la Cuarta Sección Especializada de la Sala Superior

SALAS REGIONALES

GABRIELA FUENTES REYES

Magistrada de la Primera Sala Regional Toluca

TERESA DE JESÚS MARTÍNEZ IBÁÑEZ

Magistrada de la Tercera Sala Regional Tlalnepantla

LYDIA ELIZALDE MENDOZA

Magistrada de la Cuarta Sala Regional Ecatepec

ALMA DELIA AGUILAR GONZÁLEZ

Magistrada de la Quinta Sala Regional Nezahualcóyotl

ANA LUISA VILLEGAS BRITO

MAGISTRADA DE LA SEXTA SALA REGIONAL ATIZAPÁN DE ZARAGOZA

CÉSAR DE JESÚS MOLINA SUÁREZ

Magistrado de la Séptima Sala Regional Toluca

LUIS OCTAVIO MARTÍNEZ QUIJADA

Magistrada de la Octava Sala Regional Especializada Toluca

LAURA XÓCHITL HERNÁNDEZ VARGAS

Magistrada Supernumeraria Atizapán

Historia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México

Myrna Araceli García Moron

Con motivo de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal [...] en decreto del 30 de diciembre de 1935, es conveniente dar a conocer las ideas directrices de dicha ley, que representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autoridad –tanto por lo que hace a facultades, como a la forma de proceder y a situación orgánica– que es indispensable para que puedas desempeñar con eficacia funciones de control de la Administración activa en defensa y garantía de interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

LÁZARO CÁRDENAS

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como finalidad sintetizar las reminiscencias, historia y nueva visión del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México. La historia se divide en cuatro etapas: la primera alude a la justicia administrativa cuando esta se encontraba en manos de autoridad fiscal (1958-1986); la segunda nace con la Ley de Justicia Administrativa, con la cual se crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (1986-1997); la tercera inicia con la publicación del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, cuya misión fue compilar en una sola legislación varias leyes de la materia, evitando así contradicciones; la última etapa inicia en 2017, con la transformación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el

Tribunal de Justicia del Estado de México, al cual se le proporciona autonomía plena, no solo respecto a la emisión de sus resoluciones, sino también por cuanto ve a su autonomía financiera.

II. REMINISCENCIA

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, publicada en la *Gaceta del Gobierno* los días 10, 14 y 17 de noviembre de 1917, contiene, en el artículo 128, la impronta de la justicia administrativa que hoy conocemos, en particular, la relativa a los procedimientos de responsabilidad administrativa, al anunciar la tramitación para los delitos oficiales, confiriendo la atribución para conocerlos a la Legislatura, como jurado de acusación, y al Tribunal Superior de Justicia del Estado, como juzgador.

No obstante, es apenas un atisbo del Estado regulador, pues no prevé la existencia de un tribunal creado ex profeso para la justicia administrativa, al referirse únicamente a delitos “oficiales”; sin embargo, incluye al recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta referencia resulta relevante para el Tribunal Administrativo del Estado de México, al ilustrarnos que antes de la reciente reforma en materia de combate a la corrupción, en su origen se devolvió la competencia al tribunal para conocer de responsabilidades administrativas y sustanciar cuestiones relativas a denuncias por responsabilidad de servidores públicos.

Atendiendo al sistema federal, que en México se concibe para que los estados adecuen sus normas a la norma federal, es importante recordar que, menos de 20 años después de la promulgación de la Constitución federal, siendo presidente de la República el general Lázaro Cárdenas del Río, en uso de las “facultades extraordinarias” que en materia hacendaria le fueron conferidas, promulgó la Ley de Justicia Fiscal en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de agosto de 1936, en cuya exposición de motivos manifiesta que es “[...] el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autoridad [...] que

es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares”.¹

Esta misma exposición de motivos da luz respecto a dos cuestiones fundamentales: i) tratándose de justicia administrativa el interés se concentraba en materia fiscal, como si fuera el único acto que podía lesionar derechos de particulares, y ii) que hasta ese momento el juicio de amparo era la única vía para que una autoridad judicial interviniera en asuntos administrativos.

Por tanto, defiende la idea de la existencia de tribunales administrativos “independientes” de la “administración activa”, pero dependientes del poder judicial. En el texto resalta la existencia recursos o medios ordinarios de defensa previos al juicio de amparo, resultado de la interpretación vía jurisprudencia realizada por la Suprema Corte, lo cual evidenciaba la ventaja de una jurisdicción contencioso-administrativa que fuese más allá de la materia fiscal. Por ende, le confía al Tribunal Fiscal de la Federación las facultades de actuación, pero sin invadir la separación de poderes, al proponer que sus fallos se emitan sin intervención directa del propio ejecutivo. Además, puntualiza que así surgen, en Francia, estos tribunales. De esta ley a la fecha se conserva:

- a) sentencias de nulidad y plena jurisdicción, las cuales van más allá de declarar que un acto administrativo se emitió de forma errónea, pues las sentencias, además de declararla, fijan la forma de dictar las nuevas resoluciones o actos;
- b) es una contención de anulación, es decir, se somete a jurisdicción el acto, no el Estado, aun cuando, en ocasiones, sea también el órgano que lo emite;
- c) el juicio de lesividad;
- d) la forma de resolver en caso de silencio administrativo;
- e) esboza el interés legítimo, no solamente jurídico, además de que marca que el interés fiscal solo es requisito para suspender procedimientos coactivos, no de admisión de demanda;
- f) fija procedimientos sumarios de una sola audiencia, y

¹ “Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal”, en *Diario Oficial de la Federación*, núm. 53, t. XCVII, secc. segunda, 1936, p.1.

- g) elimina el principio dispositivo en negocios que medie el interés público, dando facultades amplias de investigación al juzgador.

Por todo ello, se considera a esta ley como el antecedente de nuestro tribunal; no obstante, no debe perderse de vista que este órgano fue creado por el poder ejecutivo y no por el legislativo, en ejercicio de una de sus facultades, de tal suerte que en la Constitución federal y, en consecuencia, en la del Estado de México no se incluyen novedades respecto a la justicia administrativa. Diez años después, en la Constitución federal se esboza brevemente la existencia de estos tribunales, incluyéndolos únicamente para referir que sus resoluciones podían ser modificadas por la Suprema Corte, en el artículo 104.

En la exposición de motivos de 24 de diciembre de 1945 contenida en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, los legisladores explican que, derivado del vaivén de los medios de impugnación en contra de resoluciones entre 1824 y 1917, estas pasaron del recurso de súplica al de casación, de esta al amparo, y nuevamente del amparo a la súplica. Sin embargo, la súplica solo procedía en materia mercantil, materia respecto a la cual era factible acceder también mediante la vía del amparo a la justicia federal, desestimándose así el recurso de súplica, acto con el que se anula la posibilidad de impugnar resoluciones que afectaran los intereses públicos. Por tanto, concluyen que lo mejor es abrir la posibilidad de impugnar las resoluciones de segunda instancia, emanadas de tribunales administrativos creados por leyes federales ante la Suprema Corte por un mandato directamente constitucional, y es así como se instaura, por primera vez en la Constitución federal, a los tribunales administrativos.²

En el mismo tenor, en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de diciembre de 1946, se adiciona el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 de la Constitución federal. En dicha reforma, corta en alcances por lo que se refiere a la institución de tribunales administrativos, surgió una iniciativa presentada por el presidente de la República ante la Cámara de Senadores el 15 de noviembre de 1965,

² Cfr. Legislatura XXXIX, año III, periodo ordinario, 19451224, t. I, diario 27, consulta 15 ago 2017, disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/>

que fue estudiada un año en comisiones, interviniendo asociaciones nacionales de abogados, las cuales manifestaron que debía unificarse la legislación en materia administrativa, esto es, pugnar por que no fueran dos leyes las que regularan el procedimiento administrativo, pues la revisión “fiscal” seguía estando reglada en la Ley de Amparo.

De este modo, en el *Diario de los Debates* de 15 de noviembre de 1966, la Cámara de Senadores retomó el espíritu de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, como fue concebido por Lázaro Cárdenas, esto es, como un órgano dotado de autonomía, señalando que debían distinguirse la existencia de al menos dos juicios diversos en materia administrativa en los que la federación tiene interés —pues no todo es materia “fiscal”—; y que el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 de la Constitución federal no está abarcando ambos —pues se ciñe a la materia “fiscal”—, sentando el precedente de la necesidad de la creación de tribunales por un acto del poder legislativo, y no, como hasta ese momento, de un decreto del ejecutivo en ejercicio de su facultad hacendaria, con la intención de que estos tribunales pudieran abarcar un espectro más amplio de justicia. Por lo anterior, en la consideración tercera las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Justicia y Primera y Segunda de Puntos Constitucionales señalan:

En esas condiciones, si no se encuentra en ninguna de las fracciones del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una facultad expresa de la que emane una facultad implícita para la creación de tribunales administrativos autónomos de competencia contenciosa administrativa, y si la reforma de diciembre de 1946 que adicionó la fracción I del artículo 104 entraña, por interpretación extensiva tal facultad, ello constituye una conquista que no debe desvirtuarse y, por el contrario debe consolidarse en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104.³

Así, se modificó el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 de la Constitución federal de 1967, y se modificaron y adiciona-

³ Legislatura XLVI, año III, periodo ordinario, 19661215, t. III, diario 21, consulta 15 ago 2019, disponible en http://infosen.senado.gob.mx/documentos/DIARIOS/1966_08_22-1966_12_31/1966_11_15_O.pdf

ron los párrafos tercero y cuarto del mismo artículo, para puntualizar que las leyes federales podrían instituir tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía de los fallos y que contra estos procedería el recurso de revisión ante la Suprema Corte.

Tal reforma abona en demasía a la justicia administrativa en el Estado de México, ya que marcó la pauta para la adición de un segundo párrafo al artículo 100 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el cual posibilita la creación en las leyes estatales de tribunales de lo contencioso administrativo que conozcan y resuelvan procedimientos en contra de actos de la administración pública estatal o municipal, sentando con ello las bases legales y constitucionales y propiciando el nacimiento de nuestro Tribunal Contencioso Administrativo. Este órgano, como refiere el exmagistrado presidente del mismo, doctor Jorge Arturo Sánchez Vázquez, tiene como principales características: “autonomía plena para dictar sentencias, establecer normatividad para organización y funcionamiento, así como para establecer las instituciones jurídicas necesarias para lograr sus objetivos”.⁴

Antes de concluir los antecedentes históricos, resulta importante ubicar en el contexto presente a nuestro Tribunal Administrativo, señalando que, posterior a la adición en la Constitución local que crea el Tribunal Contencioso Administrativo, en la Constitución federal de 1987, con la intención clara de una reforma judicial integral, se cumple por fin lo que desde 1936 se esbozó: revindicar a la jurisdicción contenciosa administrativa, hasta entonces solo advertida a través de una de las múltiples facultades del Poder Judicial Federal. Así se señala en el dictamen de 28 de abril de 1987, presentado en la Cámara de Diputados previo a la aprobación de la reforma:

Por lo que respecta al artículo 73, fracción XXIX-H de la minuta que nos ocupa, debemos decir que esta adición no crea una atribución más en favor del H. Congreso de la Unión, sino que depura técnicamente nuestra ley fundamental. La existencia posible de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, ya estaba contenida en el artículo 104, por lo que la iniciativa solo

⁴ Sánchez Vázquez, Jorge Arturo, *Evolución histórica de la impartición de justicia fiscal y administrativa en el estado de México*, Toluca, Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, 2012, p. 39.

cambia de numeral la existencia y funcionamiento de dichos tribunales, para que en lo sucesivo formen parte de artículo 73 y, en consecuencia, el Congreso de la Unión en su caso y en su momento, expida la ley correspondiente.⁵

En consecuencia, se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I, del artículo 104 de la Constitución federal y adicionada como facultad expresa del Congreso en el artículo 73, fracción XXIX-H, y se crean los tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía.

En el Estado de México, antes de esta reforma federal, el legislador aprobó, el 31 de diciembre de 1986, la Ley de Justicia Administrativa, vigente desde el 1 de enero de 1987, instituyendo en ella al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, materializando la respuesta a los reclamos ciudadanos por actos administrativos no fiscales, iniciando formalmente sus funciones el 27 de febrero de 1987 y conociendo de:

- a) controversias de carácter administrativo y fiscal suscitadas entre los particulares y la administración pública estatal, municipal y organismos auxiliares, y
- b) denuncias derivadas de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, vigente del 1 de mayo de 1984 al 11 de septiembre de 1990, la cual, en el artículo 3, fracción II, se refería al Tribunal Fiscal del estado. Esta competencia pasó al nuevo tribunal, por lo cual, en términos del artículo 25 de tal norma, las quejas y denuncias eran del conocimiento del tribunal, facultad que se eliminó en la ley publicada el 11 de septiembre de 1990, debido a que en el artículo 3 dejó de contemplarse al tribunal como autoridad competente para conocer de la materia.

Empero, hasta 1995, en la reforma integral de la Constitución estatal se contemplaron en las facultades de la Legislatura (art. 61) los nombramientos de los magistrados, y en el artículo 87 se normó lo relativo a la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

⁵ Legislatura LIII, año II, periodo extraordinario, 19870428, diario 8, consulta 15 ago 2017, <http://cronica.diputados.gob.mx/>

como órgano constitucional autónomo, únicamente por cuanto ve a la emisión de sus fallos, motivo por el cual no se emite ley orgánica, funcionando a partir de ese momento con su Reglamento Interior y el Manual de Organización. Fue hasta 2017 cuando se da la reforma integral.

III. DE TRIBUNAL FISCAL DEL ESTADO A TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO

Como se ha señalado, la evolución de la justicia administrativa en el Estado de México se dio casi a la par que a nivel federal, por tanto, inicia como justicia fiscal, después como “contencioso-administrativa”, hasta llegar a la autonomía plena como Tribunal de Justicia Administrativa, con su propia ley. *In nuce*, podemos dividir la historia de nuestro tribunal en cuatro etapas: la primera de ellas corresponde a una preetapa a su fundación, como Tribunal Fiscal del estado (1958-1986); la segunda, como Tribunal Contencioso Administrativo (1986-1997); tercera, de 1997 a 2017 y, por último, de 2017 hasta la actualidad.

1. Primera etapa: Tribunal Fiscal del Estado (1958-1986)

El Tribunal Fiscal del estado fue creado en la Ley sobre los Procedimientos de la Facultad Económica Coactiva, publicada el 31 de diciembre de 1958 en la *Gaceta del Gobierno*. Fue el primero en su clase y, además de conocer los procedimientos en materia fiscal, conoció como autoridad los relacionados con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (1984), pues recordemos que antes de ello el artículo 128 de la Constitución estatal establecía delitos oficiales que eran del conocimiento de la Legislatura y del poder judicial del estado.

En esta etapa, los medios de impugnación —independientemente del juicio de amparo— eran conforme a la reforma de 1966, de dos tipos: el primero horizontal, denominado recurso de revocación, para

impugnar sobreseimientos; el segundo vertical, *sui generis*, la revisión ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, recurso que se enderezaba en contra de las sentencias definitivas, ello debido a que la ley de 1936, promulgada por el general Lázaro Cárdenas, mantenía al poder judicial como órgano vigilante, en su afán de mantener el equilibrio de poderes.

Por consiguiente, en 1970 se adicionó el artículo 100 de la Constitución local, para dotar de autonomía a las resoluciones de los tribunales administrativos, aunque no creó el contencioso administrativo, sino que se reforzó constitucionalmente al Tribunal Fiscal estatal. El siguiente año se abrogó la Ley sobre los Procedimientos de la Facultad Económica Coactiva con la publicación del Código Fiscal del Estado de México, el cual, en el artículo 158, señalaba: “El Tribunal Fiscal del Estado Libre y Soberano de México, es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía, con las organización y atribuciones que esta Ley establece”.⁶

No obstante, como lo evidencia el artículo 169 de tal código, los únicos actos administrativos de los cuales conocía guardaban relación directa con la materia tributaria, aun cuando dejaba “abierta” la posible competencia derivada de alguna ley especial. En consecuencia, debía acreditarse el interés jurídico para acudir al tribunal.

Por último, este tribunal logró separarse del poder judicial del estado, mediante la reforma al Código Fiscal publicada el 30 de diciembre de 1983, el cual creó el Pleno del Tribunal Fiscal, dándole competencia para conocer del recurso de revisión.

2. Segunda etapa: Tribunal Contencioso Administrativo (1986-1997)

Esta etapa surge con la Ley de Justicia Administrativa aprobada el 30 de diciembre de 1986, vigente desde el 1 de enero de 1987. En esta ley, por primera vez se extiende la competencia de la materia fiscal a todos los actos administrativos emitidos por autoridades estatales, municipales, organismos descentralizados en funciones de autoridad

⁶ Véase Código Fiscal del Estado de México.

y responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo cual se corrobora en su artículo tercero.

Tratándose del procedimiento contencioso administrativo, el artículo 40 establece la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles del Estado; por otro lado, el artículo 47 contempla el interés legítimo o directo del actor para instar al tribunal. La figura de la suspensión de los actos impugnados, en sus dos vertientes, consiste en mantener las cosas en el estado que se encuentran y con efectos restitutorios tratándose de actos de privación de libertad por autoridades administrativas —*verbi gratia*, arrestos—, o bien, con el objeto de conservar la materia del litigio. Introduce además, de forma explícita, la jurisprudencia del tribunal, creándose con ello la primera época, que se mantiene vigente hasta 1997.

Respecto a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, faculta al tribunal expresamente para aplicar las reglas que en tal ley se estipulan.

Es importante puntualizar que la integración y organización del tribunal se establecía en la Ley de Justicia Administrativa, contando también, desde el primer día de funcionamiento, con un Reglamento Interior, el cual estuvo vigente desde el 27 de febrero de 1987 al 8 de noviembre de 1990. Este evolucionó y se transformó para adaptarse a las necesidades institucionales del tribunal. Posteriormente, en 1995, se reformó nuevamente para incluir a los asesores comisionados y redistribuir las salas necesarias para su funcionamiento.

También en 1995, derivado de la reforma integral de la Constitución estatal, el artículo 87 replicó el contenido del artículo tercero de la Ley de Justicia Administrativa, constitucionalizando la existencia y objeto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo como ente para resolver las controversias derivadas de actos administrativos emitidos por autoridades estatales, municipales y organismos descentralizados en funciones de autoridad. Así fue como se le otorgó el carácter constitucional al tribunal, así como su plena independencia del poder judicial estatal, reforzando su autonomía en la función jurisdiccional. Esta etapa del tribunal concluye en 1997, con la publicación del Código Administrativo y de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

3. Tercera etapa: Tribunal de lo Contencioso Administrativo (1997-2017)

Este periodo inició con la aprobación del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. El 4 de febrero de 1997 se abrogó la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, en cuyo título tercero se incluyó al Tribunal Contencioso Administrativo, que en su estructura contempla una Sala Superior y cinco salas regionales. Además, se otorga al Pleno la facultad de crear salas regionales cuando se requiriera; prevé magistraturas numerarias y supernumerarias de designación constitucional —recordando que en 1995 ya se había incluido este proceso en la constitución local—; con un presidente con dos años de permanencia en el encargo y las unidades administrativas para mejor funcionamiento, además de contemplar la carrera jurisdiccional.

Respecto al trámite de los asuntos, sistematiza el procedimiento ante todo tipo de autoridades administrativas —común y especial, contemplándose dentro de este último el de ejecución y el recurso de inconformidad ante las autoridades administrativas— y el proceso administrativo, que se sustancia ante el tribunal. En esta nueva norma resalta que releva la supletoriedad de la norma adjetiva civil a los principios generales del derecho (art. 107), y además se introduce la figura de la afirmativa y la negativa ficta. Hasta 2005, también regulaba el procedimiento administrativo de ejecución que deberían seguir las autoridades fiscales para el cobro de los créditos. Actualmente, el procedimiento administrativo de ejecución es regulado en el código financiero.

Uno de los sellos característicos de este código es el contenido del artículo 231, el cual, incluso antes de que se previera en materia de amparo, contempla el poder instar con interés legítimo, señalando:

Artículo 231. Solo podrán intervenir en juicio los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. Tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad.

Por lo demás, mantiene las reglas previstas en la legislación anterior, tanto en la procedencia, requisitos, suspensión del acto, etc.;

empero, da pie a una nueva época de la jurisprudencia, aun cuando se mantienen las reglas para su emisión.

Este cambio implica un nuevo Reglamento Interior, que sufrió modificaciones en 2002. Dicho cambio consistió en la creación de más unidades. Posteriormente, el 25 de noviembre de 2004, se reformó el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, fijando la duración del presidente del tribunal en su encargo de dos a tres años; se adicionó el título cuarto, en el cual se creó el Consejo de Justicia Administrativa, órgano cuyo objeto fue administrar el patrimonio del tribunal, con actos de vigilancia, supervisión y control disciplinario del personal jurídico y administrativo, por lo que se crea el Fondo Auxiliar de Justicia Administrativa, así como el Instituto de Formación Profesional. Por ello, en mayo de 2005 y 2006, el Reglamento Interior del tribunal tuvo más reformas, para adecuar estos nuevos órganos y unidades. Para 2009 se reformó nuevamente el referido reglamento, con la creación de otra Sala de Jurisdicción Ordinaria con sede en la ciudad de Toluca y nuevas unidades administrativas.

Merece especial mención la publicación del Código Administrativo del Estado de México, en 2002, como herramienta que mejoró la eficiencia tanto de la administración pública como en la impartición de justicia administrativa, y compiló en un solo instrumento la mayor parte de las normas sustantivas, evitando con ello la emisión de actos o resoluciones que pudieran resultar contradictorias, derivadas de normas igualmente aplicables al caso concreto, las cuales se derogaron por virtud de dicha codificación.

Evidentemente, esta etapa del tribunal implicó una nueva época en la creación de jurisprudencias de este órgano.

De 1997 a 2017, la forma de impartir justicia en México se transformó y la justicia administrativa no fue ajena a dicha evolución: se enriqueció de forma tal que se ampliaron derechos en favor de los ciudadanos, y el tribunal mejoró en cuanto a su organización. Por ejemplo, en 2011 y 2012 fue reformado el artículo 255 del código adjetivo en la materia, para dar forma a la figura de suspensión del acto impugnado como se conoce hoy, sin trabas ni candados, únicamente procurando mantener la materia de la queja, pero guiado por la apariencia del buen derecho, proporcionándole, incluso, efectos restitutorios.

En 2011 fue publicado el Manual General de Organización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con 20 unidades administrativas y jurisdiccionales con funciones bien definidas.

En 2013 se creó la unidad denominada Dirección de Mediación y Conciliación, que tiene la intención de acercar a particulares y autoridades demandadas para la pronta solución de sus conflictos dentro del marco de la ley, a efecto de que las resoluciones sean cumplidas no solo en forma, sino también en tiempo.

En 2014, a raíz de una nueva reforma al Código de Procedimientos Administrativos estatal, publicada en la *Gaceta de Gobierno* de 22 de enero, se ampliaron las atribuciones del tribunal: respecto a su integración, la duración de diez años de las magistraturas; la forma de suplir las faltas de los magistrados, temporales o definitivas; se ampliaron las facultades del Pleno de la Sala Superior, así como las del presidente del tribunal para decidir los recursos de inconformidad que se interpusieran en contra de las resoluciones del Consejo de Justicia Administrativa en materia de responsabilidades administrativas.

Respecto a los procesos, se incluyó el juicio sumario, que coexiste con el juicio tradicional, con el objeto de que aquellos asuntos por objeto o cuantía —multas de tránsito, omisión de dar respuesta a derechos de petición y negocios de bajo impacto— puedan ser resueltos con rapidez y con el mínimo de etapas procesales.⁷

El 4 de noviembre de 2016 se publicó en la *Gaceta del Gobierno* una reforma al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual constituye el preámbulo de la reforma integral que se suscitó un año más tarde. Mediante esta reforma se creó —siendo a la fecha la única en el país— la figura de la vicepresidencia como una figura auxiliar directa de la presidencia, durando en el encargo tres años, al igual que el presidente. Además, se le confieren atribuciones para coordinar y supervisar la capacitación, realizar visitas a las salas y secciones de la Sala Superior, además de presidir el Comité de Transparencia del Tribunal y el Consejo de Justicia Administrativa. Este funcionamiento

⁷ Cfr. “Exposición de motivos de la reforma al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México”, *Gaceta del Gobierno*, núm.13, t. CXCVII, 2014, pp. 27-31.

que se mantuvo vigente hasta 2017, con la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

4. Cuarta etapa: Tribunal de Justicia Administrativa (2017)

Durante 2016, con el ánimo de combatir la corrupción, fue reformada la Constitución federal, creándose el Sistema Nacional de Anticorrupción (SNA), motivo por el cual, siguiendo esta línea, se regresó a los tribunales administrativos la competencia para conocer de los procedimientos de responsabilidad administrativa, tanto de servidores públicos como de particulares, a través de un procedimiento autónomo que se contempla en la ley de la materia.

Así, el 24 de abril de 2017, fue reformado el artículo 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la cual confirma la plena autonomía del Tribunal de Justicia Administrativa para emitir sus fallos, dándole además autonomía presupuestaria, fijando la duración de las magistraturas por un plazo improrrogable de diez años.

En consecuencia, el 30 de mayo de 2017 se publicó la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, que entró en vigor el 19 de julio de 2017, lo cual marcó el inicio de una nueva etapa en la impartición de justicia administrativa como tribunal. Este órgano, más allá de tener una nueva denominación, obtuvo nuevas atribuciones y responsabilidades acordes con el objeto por el cual fue reformado: formar parte del SNA, con la competencia de conocer de los procedimientos de faltas administrativas graves, creándose salas y secciones especializadas en la materia, sin dejar de lado su competencia en los procesos contenciosos administrativos, tradicionales y sumarios. Asimismo, se mantuvo la estructura en cuanto a presidencia, vicepresidencia, salas, secciones, el Consejo de Justicia Administrativa, surgiendo la Visitaduría Jurisdiccional, la cual tuvo a cargo las visitas de inspección para verificar el cumplimiento cabal de las atribuciones de los integrantes. Además, se adicionó la magistratura consultiva, que tiene a su cargo emitir opiniones sobre las consultas que le formulen los entes públicos facultados para iniciar leyes y decretos en materia administrativa y fiscal.

Dicha ley trajo consigo un nuevo Reglamento Interior; no obstante, derivado de la diaria labor que el tribunal realiza, quedó en evidencia que la reestructura debía ser mayor, motivo por el cual, el 31 de agosto de 2017 fue abrogada esta ley, motivo por el cual se publicó la ley vigente, en la que:

- a) se elimina el Consejo de Justicia Administrativa, para dar paso a la Junta de Gobierno y Administración, con atribuciones mayores como un auténtico órgano de gobierno. Atendiendo a las necesidades del tribunal, emite acuerdos y lineamientos para su mejor funcionamiento;
- b) se fortalece la magistratura consultiva, para que, aunado a las opiniones que debe emitir, apoye a las salas y secciones en las resoluciones que por su complejidad lo ameriten;
- c) desaparece la Dirección de Mediación y Conciliación, que no implica la desaparición de la figura, por el contrario, acota sus atribuciones sobre todo en materia de ejecución de resoluciones;
- d) se transforma el Instituto de Formación Profesional en el Instituto de Justicia Administrativa, extendiendo su ámbito de profesionalización, y
- e) desaparece la Visitaduría Jurisdiccional, dando entrada al Órgano Interno de Control, que, en razón de la autonomía presupuestaria, acorde con la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, tiene atribuciones de vigilancia y fiscalización.

En consonancia con esta nueva ley, se publicó también un nuevo Reglamento Interior.

Podemos afirmar que este tribunal mexiquense es acorde con los grandes avances de la justicia administrativa, tanto en lo referente a la materia ordinaria como en el combate a la corrupción. Ha crecido tanto en su estructura jurisdiccional como administrativa, procurando facilitar cada vez más a la ciudadanía el acceso a la justicia al menor costo. Ejemplo de ello es la plataforma digital puesta en marcha desde el 18 de agosto de 2017, la cual, además de mantener actualizada la información, permite a los usuarios la consulta de acuerdos en línea. Es insoslayable que existen retos inconmensurables, tanto respecto al perfeccionamiento de las leyes como en capacitación técnica y humana del personal, para consolidar el referente deontológico que se ha propuesto.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

Sánchez Vázquez, Jorge Arturo, *Evolución histórica de la impartición de justicia fiscal y administrativa en el Estado de México*, Toluca, Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, 2012.

Hemerográficas

“Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal”, en *Diario Oficial de la Federación*, núm. 53, t. XCVII, secc. segunda, 1936.

“Exposición de motivos de la reforma al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México”, en *Gaceta del Gobierno*, núm.13, t. CXC-VII, 2014.

Digitales web

Legislatura XXXIX, año III, periodo ordinario, 19451224, t. I, diario 27, consulta 15 ago 2017, disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/>

Legislatura XLVI, año III, periodo ordinario, 19661215, t. III, diario 21, consulta 15 ago 2019, disponible en http://infosen.senado.gob.mx/documentos/DIARIOS/1966_08_22-1966_12_31/1966_11_15_O.pdf

Legislatura LIII, año II, periodo extraordinario, 19870428, diario 8, consulta 15 ago 2019, disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/>

Normativas

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Código Fiscal del Estado de México (1971).

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Guanajuato



GERARDO ARROYO FIGUEROA

Magistrado presidente y propietario de la Primera Sala

ELVERIO GARCÍA MONZÓN

Magistrado de la Segunda Sala

ANTONIA GUILLERMINA VALDOVINO GUZMÁN

Magistrada de la Tercera Sala

JOSÉ CUAUHTÉMOC CHÁVEZ MUÑOZ

Magistrado de la Cuarta Sala

ARTURO LARA MARTÍNEZ

Magistrado de la Sala Especializada

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato: La evolución constitucional de una institución pionera

Gerardo Arroyo Figueroa
Miriam Ramirez Sevilla

I. INTRODUCCIÓN

El estado de Guanajuato cuenta con un gran camino recorrido en términos de justicia administrativa. El transcurso de la vida institucional del tribunal a lo largo de su existencia ha significado el perfeccionamiento del orden jurídico en el campo del derecho público interno en uno de los frentes de vanguardia: las relaciones entre el estado y los ciudadanos en el ámbito de la administración pública estatal y municipal, que ha resultado en una institución sólida y confiable que funda su evolución en sus orígenes; que mira hacia adelante con la confianza de que sus pasos son firmes, ya que cuenta con la experiencia de su pasado.

El presente trabajo ofrece un panorama por la historia constitucional y legal de la justicia administrativa y del tribunal en nuestra entidad, con el objetivo de exponer una perspectiva histórica que nos permita entender su trascendencia para la sociedad y, sobre todo, los retos a los que habrá de enfrentarse para mantenerse vigente y seguir ganando la confianza ciudadana en un modelo de justicia abierta.

II. BREVE REPASO SOBRE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

La historia moderna de la justicia administrativa de Guanajuato se inscribe en los procesos sociales locales que sucedieron durante el siglo

xx, y las circunstancias nacionales y mundiales. El proceso normativo e institucional de la justicia administrativa en Guanajuato reflejó las repercusiones de la historia social, tanto de los gobernados como de los gobernantes y de las tradiciones constitucionalistas y administrativistas de las distintas épocas. Décadas que evidencian los vínculos entre el Estado y la sociedad desde el periodo del conflicto revolucionario, el de la reconstrucción del país, de la estabilización y el crecimiento, hasta la transición democrática y la alternancia partidista. Decenios en los que se construyeron los contextos sociales que transformaron al mundo y a México en el curso del siglo pasado.

El constitucionalismo mexicano consagró, como características del Estado, el republicanismo, la representatividad popular y la adhesión al concepto del municipio libre como base de su división territorial y organización política, así como la división de poderes.

Por otra parte, la Constitución federal de 1824 inició la tradición *judicialista*, otorgando atribuciones a la Suprema Corte de Justicia, para dirimir disputas sobre contratos o negociaciones del gobierno o sus agentes. Sin embargo, en el caso de Guanajuato, en 1826, la omisión constitucional de no considerar este tipo de conflictos ni a la propia jurisdicción administrativa originó un vacío de poder.

Más tarde, la Constitución de 1857 facultó a los tribunales del Poder Judicial Federal para conocer de la jurisdicción administrativa, por considerar que el juicio de amparo suplía al sistema del contencioso administrativo. La Constitución del Estado de Guanajuato de 1861, mantuvo la misma posición.

Durante casi todo el siglo xix, y aun después de la Revolución, el proceso de evolución de la justicia administrativa solo registra la integración de las juntas calificadoras de sanciones en materia de comercio, alcoholes, impuestos sobre herencias y legados como órganos del poder ejecutivo estatal, sin contar con una instancia jurisdiccional dedicada a resolver controversias de los particulares con la administración estatal.¹

¹ López Ríos, Pedro, "Evolución de la justicia administrativa en el estado de Guanajuato", en *La justicia administrativa en el Estado de Guanajuato, a 20 años de creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo*, ed. conmemorativa, México, 2007, p. 29. El autor señala que a esta práctica se le conocía como justicia retenida.

El siglo xx es la época de la modernización de la justicia administrativa en México y en Guanajuato.

Si bien las constituciones de 1917, tanto en el orden federal como en el local, no aportaron novedades sustanciales en materia de justicia administrativa, la historia política y administrativa del Porfiriato sentó las bases para el desarrollo de una administración pública que fue desarrollándose persistentemente y de una sociedad que fue asumiendo de manera progresiva sus prerrogativas ciudadanas.

Un antecedente importante en esta entidad federativa fue la Ley de Hacienda del Estado de Guanajuato de 1924, primera del periodo posrevolucionario y contemporánea de la Ley de Calificación de las Infracciones Fiscales y la aplicación de las penas correspondientes, la cual reguló los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del fisco en su nivel local.²

En 1962 entró en vigor el Código Fiscal del estado, que dio nacimiento al Tribunal Fiscal del estado, con la finalidad de resolver las controversias por las inconformidades de los contribuyentes contra las resoluciones de las autoridades. Con ello se sentaron las bases de la justicia administrativa en el estado de Guanajuato.

Tuvieron que pasar varias décadas para que fueran aprobadas las reformas definitivas al artículo 82 de la Constitución local en 1984, lo que marca el inicio de la justicia administrativa moderna, al promulgarse, por una parte, la primera Ley de Justicia Administrativa y, por otra, crearse el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en 1987.

III. DE TRIBUNAL CONTENCIOSO A TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La historia moderna de la justicia administrativa es la evolución del orden jurídico que la sustenta. En el curso del siglo xx, la población

² Mónem Stéfano, Luis, cit. por López Ríos, Pedro, *La justicia administrativa en el sistema federal mexicano*, Guanajuato, Universidad del Estado de Guanajuato, 1995, pp.158-160.

del estado pasó de un poco más de un millón de personas, en 1910, a 5.9 millones, en 2017. Así, durante más de un siglo, no solo se ha registrado un aumento poblacional exponencial, sino un cambio profundo en la estructura de la sociedad guanajuatense.

Una vez reformado el artículo 82 constitucional, en 1984, la Academia de Derecho Fiscal del estado elaboró un proyecto de Ley de Justicia Administrativa, que fue presentado al entonces titular del ejecutivo local y que este retomó íntegramente en la iniciativa que envió al Congreso del estado, incorporando algunas adiciones consistentes en: la adscripción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato al poder ejecutivo del estado, que se integraría por salas unitarias, presididas por un magistrado, y cuya competencia se limitaba al control de legalidad de los actos administrativos, dictados por las autoridades de la administración pública municipal y estatal de los cuales únicamente podían declarar su anulación.

El proceso administrativo seguiría un esquema similar al tramitado ante el Tribunal Fiscal de la Federación: presentación de demanda, contestación, periodo probatorio, alegatos, cierre de instrucción y dictado de la sentencia.³

A pesar de que la ley entró en vigor, en 1986, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo fue creado el 11 de septiembre de 1987. Compuesto por tres salas, cada una de ellas a cargo de un magistrado, el Pleno, una presidencia, una Coordinación Administrativa, Secretaría General de Acuerdos y Actuaría. A partir de ese año, los ciudadanos guanajuatenses pudieron contar con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo para la defensa de sus intereses ante los abusos o arbitrariedades de la administración pública, en los dos niveles, estatal o municipal.

La evolución de la sociedad guanajuatense ha tornado más compleja su organización y los procesos de impartición de justicia del tribunal. Por ello, el 28 de enero de 1994, el Pleno del tribunal acordó la

³ Cervantes Flores, Miguel Ángel, *Historia de la Justicia Administrativa municipal en Guanajuato*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato-Facultad de Derecho-Tribunal de lo Contencioso Administrativo, 2005, pp. 50-52.

creación de la Defensoría de Oficio, con el propósito de *hacer llegar la justicia administrativa a los más desprotegidos*.⁴ Al día de hoy tiene 25 años sirviendo a la sociedad y se destaca por ser de las primeras defensorías en el país en otorgar el servicio a los ciudadanos en materia administrativa.

La Defensoría de Oficio se erigió en un tiempo difícil, incluido el aspecto presupuestal. Surgió como una idea profundamente social que convergió en el perfil que siempre le ha identificado: se estableció como un órgano dotado de autonomía técnica, cuyas atribuciones se sintetizan en asesorar, atender, vigilar y auxiliar al ciudadano.

Una vez consolidada desde el aspecto legal, la figura del defensor de oficio en materia administrativa afrontó nuevos retos, incluido el de facilitar los servicios a la población. Ante esa necesidad, el Pleno del tribunal aprobó el 2 de mayo de 2001 el proceso de regionalización de la Unidad de Defensoría de Oficio, sectorizando los 46 municipios del estado en cuatro regiones, cada una de ellas a cargo de un defensor de oficio.

En el primer semestre de 1996, se sistematizaron las propuestas de distintos foros de consulta que se llevaron a cabo a fin de presentar un nuevo proyecto de Ley de Justicia Administrativa. Uno de los propósitos fundamentales era lograr que de ser un tribunal de mera anulación, se transformara en uno de plena jurisdicción.⁵

Como consecuencia de ello, el 1 de enero de 1999 entró en vigor la segunda Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. A partir de entonces, el Tribunal no solo anula o valida actos administrativos locales, sino que puede reconocer derechos de los ciudadanos y condenar a las autoridades.

El 25 de julio de 1997 se publicó la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, la cual entró en vigor el 1 de enero de 1998 y reguló por primera vez la justicia municipal. Posteriormente, en 1999, se reformó y consignó la obligación de los municipios de contar con un juzgado municipal.

⁴ Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, "Presentación", en *Boletín del Tribunal de lo Contencioso del Estado de Guanajuato*, núm. 13, ene-jun, 1994, p. 7.

⁵ *Ibidem*, núm. 17, ene-jun, 1996, p. 3.

Actualmente existen 31 juzgados municipales en el estado. En relación con estos, las reformas de 2008 al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato confirieron la atribución al Tribunal para conocer del recurso de revisión, lo que convirtió a este órgano jurisdiccional local en revisor de segunda instancia de los procesos contenciosos resueltos por los juzgados administrativos municipales.

En 2002, derivado de las reformas del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, se creó el Instituto de la Judicatura Administrativa, ahora Instituto de la Justicia Administrativa, cuyo objeto es contribuir a la formación de especialistas en la materia. A la par de ello, se perfeccionó la normatividad original de la Defensoría de Oficio y se creó una Cuarta Sala en el tribunal, lo que demuestra la transformación de su estructura para adaptarse a las nuevas exigencias del entorno social, político y económico en el estado.

En 2007 se aprobaron varios ordenamientos jurídicos en el ámbito de la justicia administrativa estatal, que vinieron a completar la estructura normativa del tribunal. El 17 de agosto fue publicado el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en vigor a partir de 2008, ordenamiento que regula el proceso y procedimiento administrativo.

Actualmente, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, instaurado el 21 de junio de 2017, es un órgano autónomo de control de legalidad, dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones. Se conforma por cinco salas unitarias, siendo una de ellas la Especializada, y con un total de 201 funcionarios públicos al servicio de la ciudadanía. A partir de enero de 2019, este órgano jurisdiccional ofrece sus servicios al público en sus nuevas instalaciones, un edificio de dos niveles, moderno, funcional y con accesibilidad total, ubicado en un punto geográfico, industrial y comercial neurálgico en el territorio estatal y nacional, el cual permite ofrecer al público atención de calidad.

Como se señaló, la instalación del tribunal se dio en la coyuntura de cambios sociales, políticos y económicos, mientras la consolida-

ción de la justicia administrativa seguía su curso, tanto en el ámbito jurídico como en el institucional. El proceso de transformación social continúa y, con ello, la transformación de la conciencia individual y colectiva a fin de combatir la corrupción y la impunidad; lo que ha impulsado al tribunal a incorporar una estructura más compleja en su organización y sus procesos.

IV. UN TRIBUNAL DE VANGUARDIA

Actualmente, los aspectos que rigen el quehacer del tribunal pueden identificarse con: la impartición y procuración de justicia, difusión y promoción de la misma, profesionalización, capacitación y modernización administrativa.⁶

Como reflejo de lo anterior, en el periodo enero-agosto de 2019 se recibieron 2588 asuntos, lo que representa un incremento de 8.7% en comparación con el mismo periodo de 2018. Esas controversias se conforman por juicios de nulidad, recursos de revisión, procedimientos de responsabilidad patrimonial, recursos de reclamación, entre otros.

Las innovaciones en tecnología que hemos atestiguado desde finales del siglo pasado a inicios del presente, permiten a la institución hacer uso de todas aquellas mejoras que facilitan el acceso a la justicia a los gobernados y, a su vez, mejorar y simplificar la forma en que se imparten y difunden los servicios que ofrece.

Con ese propósito, la instauración del juicio en línea, en 2015, nos colocó dentro de los primeros estados en implementar esa modalidad en el país, y su eficacia se refleja en los ingresos de demandas por medio de dicha tecnología a distancia. De igual forma, el sistema de notificaciones electrónicas implementado en 2013, el desarrollo de aplicaciones, sitios web y la incursión en redes sociales han sido cla-

⁶ Lara Martínez, Arturo, “Prospectiva del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato”, en *Revista Justicia Administrativa Hoy*, revista del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, año 3, núm. 5, 30 oct 2019, p. 6, disponible en <https://www.tjagto.gob.mx/revistas/>

ros aciertos, al permitir un mayor acceso a la justicia administrativa, gracias al uso de las nuevas tecnologías de la información.

Por ello, el 16 de octubre de 2015, el tribunal obtuvo por parte de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia el reconocimiento AMIJ 2015 en la categoría de “Excelencia e Innovación Judicial”, por el proyecto “Servicios Informáticos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato”.

Todas estas innovaciones tienen el propósito de transparentar el trámite de los procesos y reducir los costos asumidos, tanto por el ciudadano como por la autoridad.

Como muestra de la aceptación que han tenido estos recursos tecnológicos, se observa que en 2013 —año de la implementación de la notificación electrónica en Guanajuato— se realizaron 2 846 notificaciones por vía remota, mientras que en 2018 esta modalidad ascendió a 41 226, lo que representa 51% del total de las notificaciones practicadas en dicha anualidad por este órgano jurisdiccional.

En lo referente al juicio en línea, en 2018 se presentaron bajo esta modalidad 861 demandas, que representan 37% del total de las ingresadas. Al corte de agosto de 2019 se han cuantificado un total de 759 demandas, que representan 50.76% del total de procedimientos ordinarios; en consecuencia, es evidente la preferencia ascendente que ha tenido esta herramienta tecnológica por parte de la ciudadanía.

Por cuanto ve a la procuración de justicia, la Unidad de Defensoría de Oficio del tribunal funciona como un órgano administrativo especializado, dotado de autonomía técnica, conformada por una coordinación y seis sedes regionales para acercar el servicio a los usuarios, ubicadas en los municipios de Guanajuato, León, San Luis de la Paz, Celaya, Irapuato y Salamanca; así como una defensoría auxiliar en materia de amparo.

Durante 2018, la defensoría de oficio atendió 2 812 consultas y promovió 1 200 impugnaciones. En el comparativo del periodo enero-agosto de 2018-2019 se tuvo un incremento de 752 a 815, respectivamente. Entre los logros que ha tenido la defensoría encontramos

su alto grado de efectividad, al obtener 1 204 resoluciones a favor y únicamente 39 emitidas con resultados desfavorables en 2018, lo que representa un porcentaje de efectividad de 96%.

Tratándose de profesionalización y capacitación, el tribunal cuenta con el Instituto de la Justicia Administrativa, creado en 2002, que ha impulsado el desarrollo profesional del personal del tribunal, así como de los abogados externos interesados en la materia administrativa a través de sus ofertas educativas, lo que nos ha permitido contar con un personal permanentemente capacitado y profesionalizado, además de la difusión de tópicos de vanguardia relativos a la justicia administrativa, no solo a nivel local, sino además en el ámbito internacional.

Entre esa oferta educativa se tienen la Especialidad y la Maestría en Justicia Administrativa, ambas con reconocimiento oficial por parte de la Secretaría de Educación de Guanajuato. Entre ambos programas, a la fecha se contabilizan 383 alumnos egresados —13 generaciones de la Especialidad y 4 de la Maestría—, de los cuales, 61% ha culminado con su trámite de titulación.

También se imparten diplomados, cursos, talleres, conferencias y actividades académicas diversas, dirigidas tanto al personal de la institución como al público en general. Con todo ello se logra cubrir el aspecto de profesionalización y difusión de la justicia administrativa en nuestro estado y el país.

Es de destacarse que el Instituto de la Justicia Administrativa se ha convertido en un modelo a nivel nacional, ya que actualmente solo 11 estados cuentan con un instituto de formación o escuela jurisdiccional.

En materia del combate a la corrupción, la reforma constitucional de 2015 dio vida al Sistema Nacional Anticorrupción, como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes del gobierno. Por ello, se realizaron las adecuaciones normativas a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y se expidió una nueva Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, a la par de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa. Así, en

virtud de estas reformas, el ahora Tribunal de Justicia Administrativa, al estar dotado de nuevas competencias, forma parte del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, a través de su presidencia.

En el aspecto orgánico, la reforma constitucional dio un nuevo giro a la estructura del tribunal, creando una Sala Especializada en materia de responsabilidades administrativas, con competencia para resolver y, en su caso, sancionar a los servidores públicos estatales, municipales o particulares que hubieran cometido faltas graves; además de conocer de la legalidad de las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos de responsabilidad administrativa, responsabilidad patrimonial y los actos que impliquen la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública a nivel estatal.

El 9 de julio de 2018, dicha Sala Especializada se convirtió en la primera sala en el país en sancionar, por falta administrativa grave, a un funcionario público. Esta resolución quedó firme, luego de haberse negado el amparo al servidor público sancionado.

A la fecha, esta Sala Especializada ha resuelto más de 10 asuntos de este tipo, mismos que abarcan procedimientos seguidos en contra de servidores públicos, así como de particulares.

De esta manera, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato permanece a la vanguardia en la impartición de justicia administrativa en el país y asume su papel como parte integrante del Sistema Estatal Anticorrupción.

Fuentes de consulta

Bibliográfica

Cervantes Flores, Miguel Ángel, *Historia de la Justicia Administrativa municipal en Guanajuato*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato-Facultad de Derecho-Tribunal de lo Contencioso Administrativo, 2005.

López Ríos, Pedro, “Evolución de la justicia administrativa en el estado de Guanajuato”, en *La justicia administrativa en el Estado de Guanajuato*, a 20

años de creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ed. conmemorativa, México, 2007.

Mónem Stéfano, Luis, cit. por López Ríos, Pedro, *La justicia administrativa en el sistema federal mexicano*, Guanajuato, Universidad del Estado de Guanajuato, 1995.

Hemerográficas

Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, “Presentación”, en *Boletín del Tribunal de lo Contencioso del Estado de Guanajuato*, núm. 13, ene-jun, 1994.
—, “Presentación”, en *Boletín del Tribunal de lo Contencioso del Estado de Guanajuato*, núm. 17, ene-jun, 1996.

Guerrero



OLIMPIA MARÍA AZUCENA GODÍNEZ VIVEROS
Magistrada presidenta

LUZ GISELA ANZALDÚA CATALÁN
JUAN JOSÉ ARCINIEGA CISNEROS
MARTHA ELENA ARCE GARCÍA
VIRGINIA LÓPEZ VALENCIA
Magistrados de Salas Regionales

EVA LUZ RAMÍREZ BAÑOS
Magistrada de la Primera Acapulco

MA. DE LOURDES SOBERANIS NOGUEDA
Magistrada de la Segunda Acapulco

VÍCTOR ARELLANO APARICIO
Magistrado de Ciudad Altamirano

HÉCTOR FLORES PIEDRA
Magistrado de Chilpancingo

SILVIANO MENDIOLA PÉREZ
Magistrado de Iguala

GUILLERMINA LÓPEZ BASILIO
Magistrada de Ometepe

FRANCISCA FLORES BÁEZ
Magistrada de Tlapa de Comonfort

GILBERTO PÉREZ MAGAÑA
Magistrado de la Zihuatanejo

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero 1987-2019

Olimpia María Azucena Godínez Viveros

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento se ocupa de la creación y evolución del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, a partir de su creación en 1987, la que se atribuye al gobernador constitucional, licenciado José Francisco Ruiz Massieu, quien presentó la iniciativa de ley que fue aprobada por el H. Congreso del Estado, Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero.

Asimismo, describe las reformas constitucionales y legales de 1987 a 2019, a efecto de tener una visión general de las leyes que han normado al tribunal de acuerdo con las reformas que lo han transformado.

En estos 32 años, el tribunal ha tenido tres etapas normativas. En la primera, que data de su creación, en 1987, en un solo documento (Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero) se concentró la parte orgánica y procesal, ley que tuvo cinco reformas: una en 1987; dos en 1991; una en 1997, y la última en 1999.

La segunda etapa normativa se publicó en 2004 y dio lugar a la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, número 194, separando la parte procedimental que dio lugar al Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero, número 215. Dicha ley orgánica tuvo una reforma en 2009.

La tercera normatividad es consecuencia de la entrada en vigor de la reforma de la Constitución federal que generó los sistemas nacional y estatal anticorrupción, y dio la pauta para la elaboración de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, número 467, y el Código de Procedimientos de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, número 763, legislación que rige actualmente al tribunal.

II. CREACIÓN

1. Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero

La reforma constitucional impulsada por el presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, publicada el 17 de marzo de 1987, correspondiente a la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dio fundamento a las entidades de la federación para crear tribunales de lo contencioso administrativo. Cabe destacar que esta no tuvo carácter obligatorio, sino que fue potestativa, razón por la que no todos los estados de la República la acataron. En ella se establecía lo siguiente:

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.¹

En el estado de Guerrero se reformó el artículo 118 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Guerrero, para determinar la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, el cual resolvería las controversias de naturaleza administrativa y fiscal suscitadas entre particulares

¹ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_111_17mar87_ima.pdf

y autoridades administrativas del estado y los municipios, incluyendo los órganos públicos descentralizados con funciones de autoridad; la que fue publicada el 29 de mayo de 1987 en el *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*. Asimismo, el 7 de julio del mismo año se publicó la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero.

Desde el año en que se creó el ahora Tribunal de Justicia Administrativa, fue considerado por su ley como ente autónomo de control de la legalidad, con la facultad de vincular obligatoriamente para el cumplimiento a las autoridades responsables de los actos reclamados. Estableció dos instancias para el conocimiento de los actos, con dos salas regionales como una primera instancia y una Sala Superior revisora de las sentencias emitidas por estas. Asimismo, se le otorgó la competencia para conocer de sanciones impuestas por autoridades administrativas a servidores públicos en procedimientos de responsabilidad. Cabe destacar que de los plazos establecidos en el procedimiento contencioso administrativo, se deduce que se trata de un procedimiento sumario y, por otra parte, reconoció la inamovilidad de los magistrados, si después del ejercicio de un primer periodo fueran ratificados.

Este ordenamiento se integró con tres títulos, en los que se establece el carácter público e interés social de la ley. Su objetivo consistente en sustanciar y resolver los procedimientos contenciosos administrativos que surjan entre las autoridades del estado, de los ayuntamientos y organismos públicos descentralizados y los particulares.

Además, establece que el procedimiento se resolverá de manera independiente y en forma optativa, salvo que la ley obligue al agotamiento de un procedimiento estrictamente administrativo ante la propia autoridad que generó el acto, y que al iniciar el procedimiento, el actor deberá acreditar el interés legítimo de su pretensión, previendo la aplicación supletoria, a falta de disposición expresa, del Código de Procedimientos Civiles del estado.

Por otra parte, establece la *facultad desde este primer ordenamiento del Tribunal de Justicia Administrativa para conocer de responsabilidades administrativas* de acuerdo con lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

Claramente se determina por esta norma el carácter vinculante de las resoluciones que emite el tribunal y las facultades que tiene para imponer el orden de acuerdo con la gravedad de la falta, pudiendo hacer uso de medidas de apremio y disciplinarias como: la amonestación, la multa, el arresto y el auxilio, si fuera necesario, de la fuerza pública. También señala como partes del procedimiento, además del actor y la autoridad demandada, al posible tercero perjudicado.

En su texto también describe el procedimiento de las notificaciones, previene los casos en que procede la presentación de excusa de los magistrados, señala los requisitos de la demanda, de la ampliación y contestación de la misma; regula la suspensión del acto reclamado, siempre y cuando no exista un perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, ni se deje sin materia el procedimiento, y queda a criterio del magistrado establecer una garantía.

Previene la improcedencia, el sobreseimiento, los incidentes que puedan surgir durante el procedimiento como la acumulación, la nulidad de notificación o la interrupción por causa de muerte o disolución en casos de personas morales; se determina plazo para ofrecer y desahogar las pruebas y alegatos.

Sobre el cumplimiento de las sentencias emitidas por el tribunal, se establece un procedimiento de ejecución, que si bien es cierto puede llegar hasta la destitución del cargo del servidor público, en caso de no acatar una sentencia emitida por el tribunal, la redacción que en su parte señala “[...] sin perjuicio de que se le reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta [...]” ha sido un obstáculo para que la ejecución de las sentencias se lleve a cabo de manera inmediata.

Esta Ley de Justicia Administrativa prevía el recurso de queja contra actos de autoridades por exceso o defecto de ejecución del auto que haya concedido la suspensión. En la ejecución de la sentencia, admite el recurso de reclamación procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente del tribunal o por algún magistrado de Sala Regional; recurso de revisión contra las resoluciones emitidas por las salas del tribunal que decreten o nieguen sobreseimientos, que

resuelvan el procedimiento de fondo o pongan fin al mismo; previene la obligatoriedad de las jurisprudencias que emita la Sala Superior para estas y las salas regionales.

La ley establece asimismo la organización y competencia del tribunal, al que dota de plena autonomía para dictar sus fallos, e integra la Sala Superior con tres magistrados y dos salas regionales: una en Chilpancingo de los Bravo y otra en la ciudad y puerto de Acapulco, con un magistrado cada una, y que podrán aumentarse cuando el servicio lo requiera, a juicio de la Sala Superior.

Por otra parte, señala los requisitos para ser nombrado magistrado, los cuales son iguales a los que se establece para el Tribunal Superior de Justicia del Estado. El nombramiento se efectúa a cargo del gobernador, con la aprobación del H. Congreso del Estado, con duración en el encargo de seis años, pudiendo ser reelectos y, en su caso, inamovibles.

Por último, establece la competencia de la Sala Superior, así como de los juicios de que conocen las salas regionales: juicio de nulidad contra actos administrativos, fiscales y de responsabilidad, los que impugnen una negativa ficta, así como de los recursos de queja y reclamación, respectivamente.

III. LEYES, REGLAMENTOS Y REFORMAS

1. Reforma de 25 de septiembre de 1987

Por virtud de dicha reforma se adicionó un artículo transitorio a la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, que establecía que los nombramientos que expida el ejecutivo en favor de los magistrados de las salas superior y regionales tendrían un año la vigencia de su nombramiento, y una vez transcurrido dicho periodo, siempre y cuando los magistrados designados observaran una conducta recta y eficiente en el desempeño de sus funciones, sería ratificado su nombramiento, a efecto de que completen el periodo constitucional de seis años. Después tendría vi-

gencia plena lo dispuesto por el artículo 91, que textualmente señala:

Los magistrados durarán en su encargo seis años y podrán ser reelectos. Después de su desempeño ininterrumpido y siempre que este haya sido recto y eficiente, los magistrados serán inamovibles, pudiendo solo ser privados de su cargo en los casos y de acuerdo con el procedimiento establecido por la Constitución política local y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.²

2. Reforma del 26 de febrero de 1991

Con dicha reforma se adicionó el rubro de los asesores comisionados, en el que señalaba que cuando la Sala Superior o las salas regionales tuvieran conocimiento de violaciones a los derechos de los administrados en las municipalidades, enviarían a un asesor comisionado para que orientara a los ciudadanos respecto de la asesoría jurídica gratuita que ofrecía el tribunal.

3. Reforma del 11 de octubre de 1991

Para atender el interés creciente de la ciudadanía por la justicia administrativa, se crearon cinco salas regionales más y se incluyó la figura de magistrados supernumerarios para cubrir las ausencias de magistrados de las salas superior o regionales, y se autorizó a la primera aumentar el número de las salas regionales cuando el servicio lo requiera.

Además, se estableció como requisito *sine qua non* la firma del actor en el escrito de demanda, los conceptos de nulidad e invalidez que cause el acto impugnado, se incrementaron los requisitos de contestación de la demanda y se amplió de uno a tres días el plazo de las notificaciones de las resoluciones.

Se contempló la posibilidad de declarar la improcedencia de so-

² Periódico núm. 58, 7 jul 1987, art. 91 de la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero.

breseimiento una vez contestada la demanda o reservarse su análisis o resolución, hasta la emisión de la sentencia definitiva, estableciendo también el requisito de incluir la expresión de agravios en el recurso de revisión.

Asimismo, incluyó un artículo en el que se prevé que las salas regionales podrán enviar a un asesor comisionado —actualmente Asesor Ciudadano— itinerante en los municipios y comisarías de su jurisdicción para la defensa jurídica de los gobernados, en las oficinas facilitadas por el ejecutivo estatal, municipios o comisariados, los que podían habilitar a un servidor público de estas instancias para recibir las demandas.

4. Reforma de 12 de diciembre de 1997

Esta modificación tuvo por objeto perfeccionar el procedimiento a seguir en los recursos de queja, reclamación y revisión.

5. Reforma de 20 de abril de 1999

Esta reforma aumentó el número de magistrados de Sala Superior de tres a cinco.

6. Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, número 194

El 9 de marzo de 2004 se publicaron las iniciativas de ley presentadas por el gobernador, licenciado René Juárez Cisneros, y aprobadas por el H. Congreso del Estado. Por un lado, la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, número 194, que establece la integración y funcionamiento del tribunal como ente autónomo de control de la legalidad, dotado de plena jurisdicción. Dicha ley esta integrada por ocho títulos, que establecen dispo-

siciones generales como: la integración del tribunal: funcionamiento y atribuciones de la Sala Superior; del presidente; de salas regionales; de los magistrados supernumerarios; regula la función de los asesores comisionados; regula la carrera jurisdiccional administrativa; las ausencias temporales y definitivas de los magistrados; las responsabilidades y sanciones aplicables a los servidores públicos del tribunal, así como los reconocimientos y estímulos.

Por otro lado, el Código de Procedimientos Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, número 215, con la finalidad de separar las atribuciones meramente orgánicas de las procesales. Dicho ordenamiento suprime la supletoriedad del Código Procesal Civil, mediante la normatividad de su propio proceso para garantizar la defensa de los derechos de los particulares y la legalidad de los actos jurídicos de las autoridades de la administración pública; perfecciona el procedimiento administrativo, fiscal y de responsabilidades; establece los principios que rigen el procedimiento contencioso administrativo, la inoperancia de la caducidad, impedimento y excusa de magistrados; amplía la competencia del tribunal para conocer de las resoluciones positivas fictas y el juicio de lesividad; prevé la suspensión con efecto restitutorios; regula los medios de prueba de la materia, su ofrecimiento, admisión, preparación, desahogo y valoración, sin la necesidad de recurrir al Código Procesal Civil del Estado.

Cabe destacar que la reforma constitucional federal del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de 2008 amplió la competencia del tribunal para conocer de los juicios de nulidad relacionados con la separación del cargo de agentes del ministerio público, peritos y de los miembros de las instituciones policiales del estado y de los municipios.

7. Reforma del 19 de junio de 2009

Esta reforma confiere la atribución al magistrado presidente de designar a un magistrado de las salas regionales, para cubrir la ausencia de un integrante del Pleno de la Sala Superior.

8. Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, número 467

Derivado de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción y se estableció la obligación de las entidades federativas y los municipios para que instauraran sus propios sistemas locales anticorrupción, reforma publicada el 27 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación* durante la gestión presidencial del licenciado Enrique Peña Nieto.

Con motivo de la reforma del artículo 116, fracción V, se homologaron las constituciones y leyes de los estados para instituir tribunales de justicia administrativa, con una ampliación de competencia:

[...] imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos;³

La reforma antes mencionada cambió la denominación a Tribunal de Justicia Administrativa, amplió su estructura, estableció nuevas funciones y atribuciones. Por virtud de ello, también se creó el Órgano Interno de Control, con sus Unidades Investigadora y Sustanciadora; Secretarías Adjuntas de Recursos, Amparos y Ejecución; Departamentos de Recursos Humanos y Financieros, y de Recursos Materiales; el Centro de Estudios y Capacitación de Justicia Adminis-

³ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf

trativa; la Dirección de Tecnologías de la Información con los Departamentos de Informática, Difusión y Soporte Técnico; de Compilación, Jurisprudencia y Estadística, así como se dio origen a las funciones de las Unidades de Transparencia, de Género y Técnica de Evaluación al Desempeño.

10. Código de Procedimientos de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, número 763

Este código se debió a la misma reforma constitucional del sistema anticorrupción y fue publicado el 14 de agosto de 2018. Contiene la regulación de los juicios en línea, de los medios alternos de solución, de los nuevos recursos de inconformidad y de apelación, y agrega un capítulo de medidas cautelares y sanciones aplicables a los asuntos de responsabilidades relacionados con hechos de corrupción.

11. Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero

El primer Reglamento Interior elaborado y aprobado por el Pleno de la Sala Superior fue publicado en el *Periódico Oficial* el 8 de diciembre de 1987. En su texto, el reglamento especifica la competencia por jurisdicción territorial de las salas regionales que gradualmente se crearon durante estos años; establece las disposiciones legales referentes al horario de labores del tribunal; turno de expedientes; reglamentación de las sesiones de la Sala Superior; visitas de supervisión a las salas regionales; funcionamiento de la Oficialía de Partes del tribunal, así como establece disposiciones respecto de las atribuciones de los secretarios, actuarios, asesores comisionados, personal técnico y administrativo. Este Reglamento sufrió reformas publicadas el 2 noviembre de 1993, el 4 de enero, 4 y 15 de noviembre de 1994.

12. Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero

El 28 de mayo de 2019 se publicó el Reglamento Interior del tribunal, que a la fecha se encuentra vigente, mismo que fue elaborado y aprobado por el Pleno de la Sala Superior el 7 de marzo del mismo año.

Este nuevo reglamento se conforma por seis capítulos, 59 artículos y seis artículos transitorios; se armoniza con la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, número 467, que amplió la estructura del tribunal y, por tanto, requirió asignar funciones y atribuciones al personal de las nuevas áreas.

Fuentes de consulta

Hemerográficas

“Código de Procedimientos de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, número 763”, en *Periódico Oficial*, núm. 65 A-I, 14 ago 2018.

“Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero”, en *Periódico Oficial*, núm. 58, 7 jul 1987.

“Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, número 467”, en *Periódico Oficial*, núm. 57 A-IV, 18 de julio del 2017.

“Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, número 194”, “Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero, número 215”, en *Periódico Oficial*, núm. 22, 9 mar 2004.

“Reforma de la Ley de Justicia”, en *Periódico Oficial*, núm. 17, 26 feb 1991.

“Reforma de la Ley de Justicia”, en *Periódico Oficial*, núm. 33 A-I, 20 abr 1999.

“Reforma de la Ley de Justicia”, en *Periódico Oficial*, núm. 82, 25 sep 1987.

“Reforma de la Ley de Justicia”, en *Periódico Oficial*, núm. 87, 11 oct 1991.

“Reforma de la Ley de Justicia”, en *Periódico Oficial*, núm. 99, 12 dic 1997.

“Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal”, en *Periódico Oficial*, núm. 49, 19 jun 2009.

“Reforma del Reglamento”, en *Periódico Oficial*, núm. 1, 4 ene 1994.

“Reforma del Reglamento”, en *Periódico Oficial*, núm. 57, 13 jul 1993.

“Reforma del Reglamento”, en *Periódico Oficial*, núm. 89, 2 nov 1993.

“Reforma del Reglamento”, en *Periódico Oficial*, núm. 92, 15 nov 1994.

“Reforma del Reglamento”, *Periódico Oficial*, núm. 89, 4 nov 1994.

“Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero”, en *Periódico Oficial*, núm. 43 A-II, 28 may 2019.

“Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero”, en *Periódico Oficial*, núm. 107, 8 dic 1987.

Digitales web

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_111_17mar87_ima.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf

Hidalgo



JACQUELINE VELÁZQUEZ RAMÍREZ
Magistrada presidenta

IRAM ZÚÑIGA PÉREZ
Magistrado de la Primera Sala

SERGIO ANTONIO PRIEGO RESÉNDIZ
Secretario general , magistrado de la Segunda Sala por Ministerio de Ley

ALFREDO RENÉ URIBE MANRÍQUEZ
Magistrado de la Tercera Sala

JOSÉ LUIS MENDOZA GAMIÑO
Magistrado de la Cuarta Sala Magistrado

Genealogía de la justicia administrativa del estado de Hidalgo

Jacqueline Velázquez Ramírez

I. INTRODUCCIÓN

La necesidad de una jurisdicción competente para dilucidar las controversias entre el Estado y los particulares justificó que, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987, se reformara el artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fijándose las bases para instaurar un sistema integral de justicia administrativa, a fin de fortalecer la gobernabilidad y el Estado de derecho, con un mecanismo de control de legalidad de los actos y resoluciones que dicten las autoridades del poder ejecutivo, organismos descentralizados y municipios, en ejercicio de las funciones a ellas encomendadas, evitando actos arbitrarios, reduciendo la posición ventajosa de la administración pública frente al particular; siempre en el ámbito lógico y normativo de la equidad.

De este modo, la justicia administrativa verifica el cumplimiento del marco jurídico que rige la actuación de las autoridades administrativas del estado, de los municipios y de sus organismos descentralizados, propiciando el desarrollo de una actividad en la que la autoridad solo realice lo que la ley le permite, cumpla escrupulosamente con las formalidades esenciales de todo procedimiento administrativo y aplique adecuadamente la ley como norma jurídica general.

La creación del Tribunal Unitario de lo Contencioso Administrativo de Hidalgo constituyó un avance de gran relevancia a nivel nacional, antes de la histórica reforma al artículo 116 constitucional, porque fue creado como ente jurisdiccional para dar certidumbre en la

impartición de la justicia administrativa, en un inicio como parte del poder ejecutivo y posteriormente del judicial. Su finalidad: resolver las controversias por los actos de autoridad que no se satisfacen en el espacio de la administración pública estatal o municipal.

II. HIDALGO, PRECURSOR EN JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La L Legislatura del Congreso local, mediante decreto 40, publicado como suplemento especial del *Periódico Oficial del Estado*, de 16 de octubre de 1979,¹ expidió la Ley que crea los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Hidalgo, siendo gobernador constitucional el licenciado Jorge Rojo Lugo, creándose con ello el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Hidalgo, presidido por el magistrado Gabriel Romero Reyes, quien desempeñó ese cargo de 1979 a 1982, sentándose así las bases de la justicia administrativa en nuestra entidad.

En el artículo 1 de la ley citada se puntualizó que el Tribunal Unitario de lo Contencioso Administrativo del Estado de Hidalgo, con residencia en la ciudad de Pachuca de Soto, contaba con plena autonomía para dictar sus fallos e independencia de cualquier autoridad administrativa; competente para dirimir las controversias que se suscitaran en la esfera administrativa entre la administración pública estatal, municipal y los particulares.

El 30 de diciembre de 1981,² mediante decreto 28, la LI Legislatura del Congreso de esta entidad federativa expidió la Ley del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo, la cual se publicó al día siguiente, con vigencia a partir del 1 de enero de 1982.

En la exposición de motivos de la reforma en mención, en cuanto a este tribunal, resalta la redacción del siguiente tenor:

¹ Flores Hernández, Pedro, "Sumario", en *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo*, t. CXII, núm. 39, Pachuca de Soto, Hidalgo, 16 oct 1979, portada.

² Flores Zúñiga, Jaime, "Sumario", en *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo*, decreto 28, t. CXIV, núm. 49, Pachuca de Soto, 31 dic 1981, p. 858.

En el conjunto de ordenamientos legales se contempla el perfeccionamiento de la justicia administrativa mediante la expedición del proyecto del Tribunal Fiscal Administrativo, garante de los derechos de los particulares frente a la administración pública estatal y municipal, y también para proteger a la administración ante los particulares cuando por descuido, negligencia o mala fe de los funcionarios se dictan resoluciones que afecten el patrimonio estatal o municipal.

Así, a partir del primer día de 1982, entraron en vigor distintas reformas, de las cuales se mencionan las más relevantes:

- Cambio de denominación, de Tribunal Unitario de lo Contencioso Administrativo a Tribunal Fiscal Administrativo.
- Creación de las salas fiscal y administrativa, cuyos magistrados resuelven en primera instancia.
- Terminación del sistema uniinstancial, al introducirse el recurso de revisión y, consecuentemente, la segunda instancia integrada por el Pleno.
- Por consiguiente, cambió la naturaleza del tribunal, de unitario a colegiado (ahora integrado por tres magistrados).

Puede decirse que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo hidalguense, en esa época, doctrinariamente se colocó en el llamado “modelo francés”, en virtud de su característica esencial, como sistema de control de legalidad dentro del mismo poder ejecutivo.

En ese periodo fue presidido por los magistrados Jesús Ángeles Contreras (1982-1999) y Alejandro Straffon Arteaga (1999-2005).

Por iniciativa del entonces gobernador, licenciado Jesús Murillo Karam, mediante decreto 214 se aprobaron, promulgaron y publicaron en el *Periódico Oficial del Estado*, el 9 de mayo de 1998,³ las reformas a la Constitución Política del Estado de Hidalgo.

Por primera vez, un Tribunal de lo Contencioso Administrativo —denominado en nuestra entidad Tribunal Fiscal Administrativo— se

³ Martínez Martínez, Gerardo, “Sumario”, en *Periódico Oficial*, t. CXXXI, núm. 19, Pachuca de Soto, Hidalgo, 9 may 1998, p. 4.

desvinculó del poder ejecutivo, para integrarse, junto con el Tribunal Electoral estatal, al poder judicial, conservando autonomía en cuanto a su régimen interior. Así, se dio un cambio operativo y doctrinario, del modelo francés al judicialista, angloamericano.

En la exposición de motivos de la aludida reforma constitucional de 9 de mayo de 1998, se destacó:

Que a fin de fortalecer y consolidar el espíritu consagrado en el artículo 116 de la Constitución de la República en su dogmática de división de poderes, e imbuidos del ferviente deseo de que un órgano dotado de plena autonomía califique la actuación del Ejecutivo bajo la perspectiva del Poder Judicial, y toda vez que el Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los Tribunales que establezcan las Constituciones respectivas”, se integran el Tribunal Fiscal Administrativo y el Tribunal Electoral dentro de la estructura general del Poder Judicial y por lo tanto se reforma el artículo 93 en todas sus partes.

Con la nueva adscripción del tribunal como parte del poder judicial, el 6 de agosto de 2001,⁴ se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, para incluir, en su título cuarto, la estructura, facultades y competencia de los magistrados del Tribunal Fiscal Administrativo.

Con motivo del transitorio tercero de dicha reforma se derogaron los primeros 35 artículos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo, dando pleno cumplimiento al mandato constitucional de establecer la autonomía de este tribunal en términos jurisdiccionales, porque se acentuó la tendencia a la unicidad de funciones en cada poder y los organismos encargados de la administración de justicia, sea cual fuere la materia de su competencia, al atender a su naturaleza eminentemente jurisdiccional, quedando a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Hidalgo, como cabeza del poder judicial en el estado, hasta el día de hoy, encargarse de las cuestiones presupuestarias.

⁴ Olvera Ruiz, José Francisco, “Sumario”, en *Alcance al Periódico Oficial*, t. CXXXIV, núm. 33, 6 ago 2001, p. 2.

El 14 de febrero del 2011⁵ se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* el decreto 574, que reformó diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, en lo relativo a este tribunal.

En el punto tercero de la exposición de motivos de la reforma que se alude, se hace mención a la necesidad de reestructurar el funcionamiento del Tribunal Fiscal Administrativo y prescindir de la especialización por materia para distribuir los asuntos en salas de competencia mixta (fiscal y administrativa), con la justificación siguiente:

[...]. De lo anterior se desprende claramente la necesidad de revisar la estructura del Tribunal, toda vez que, la evolución que en los últimos años registra el derecho administrativo, ha provocado que la sociedad tenga mayor conocimiento de sus prerrogativas en materias fiscal y administrativa. Lo anterior se refleja en el considerable aumento en el número de controversias promovidas ante este órgano jurisdiccional, por lo que, se hace indispensable, como uno de los principales aspectos de esta iniciativa, prescindir de la especialización por materias y distribuir los asuntos en salas de competencia mixta [...].

De esta manera, se sentaron nuevas bases para responder a los justiciables con mayor prontitud y eficacia; principios establecidos en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo fue presidido por el magistrado Prisciliano Diego Gutiérrez Hernández entre los años 2005 a 2015, sucediéndole, del 30 de abril de 2015 al 30 de abril de 2019, la magistrada Percys Susana Cravioto Luna.

El 22 de mayo de 2017⁶ se publicó en el *Periódico Oficial de Hidalgo* el decreto 183, mediante el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado

⁵ Vargas Cabrera, José, “Sumario”, en *Periódico Oficial*, decreto 574, t. CXLIV, núm. 7, Pachuca de Soto, Hidalgo, 14 feb 2011, p. 13.

⁶ Córdoba Ruiz, Gustavo, “Sumario”, en *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*, decreto 183, t. CL, núm. 21, Pachuca de Soto, Hidalgo, 22 may 2017, p. 17.

de Hidalgo, creando el Sistema Estatal Anticorrupción, cambiando de igual manera, acorde con las nuevas exigencias constitucionales, la denominación de Tribunal Fiscal Administrativo a Tribunal de Justicia Administrativa, asignándole nuevas competencias, entre ellas, la sanción de faltas administrativas graves de servidores públicos y particulares y la responsabilidad patrimonial del estado y de los municipios.

Dentro de las consideraciones, que sustentaron la emisión del referido decreto, destaca el argumento del tenor siguiente:

DÉCIMO QUINTO. Que el Tribunal Fiscal Administrativo cambia su denominación a Tribunal de Justicia Administrativa y se constituye como uno de los ejes del Sistema Estatal Anticorrupción. Dicho Tribunal será el encargado de resolver las acusaciones formuladas por la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo y los órganos internos de control de las entidades públicas estatales y municipales en lo referente a faltas administrativas calificadas como graves. Además, se fortalecen sus facultades en cuanto a la resolución de controversias entre el Estado y los particulares y las relativas a la responsabilidad patrimonial del Estado. Los magistrados que lo integran serán nombrados por el Congreso a propuesta del titular del ejecutivo y durarán en su encargo 6 años.

Con motivo de la reforma antes descrita, el artículo 99 de la Constitución de la entidad fue adicionado en cuanto a las nuevas competencias asignadas a este tribunal en el texto siguiente:

Artículo 99. A. [...]

I. a XIII. [...]

B. Son facultades del Tribunal de Justicia Administrativa:

I. Dirimir las controversias que se susciten en materia fiscal y administrativa entre la Administración Pública Estatal o Municipal y los particulares.

II. Conocer de las acciones de responsabilidad administrativa promovidas por la Auditoría Superior del Estado, la Secretaría de Contraloría y los Órganos Internos de Control Estatales y Municipales por faltas administrativas clasificadas como graves;

III. Sustanciar los procesos respectivos, y en su caso, imponer las sanciones que correspondan a los servidores públicos y particulares por actos, hechos u omisiones vinculados con faltas administrativas graves;

IV. Determinar e imponer las sanciones económicas e indemnizaciones que correspondan cuando se hayan causado daños o perjuicios al Patrimonio o a la Hacienda Pública del Estado o Municipios, en las cuales deberá considerarse el lucro obtenido y la reparación de los daños y perjuicios causados.

V. Asegurar la recuperación de los activos que hayan sido objeto, instrumento, producto o estén relacionadas con las faltas administrativas graves en los términos de ley de la materia, con independencia de las sanciones administrativas que correspondan;

VI. Conocer y resolver las controversias que se susciten sobre responsabilidad patrimonial del Estado y de los Municipios;

VII. Conocer de los recursos que establezca la Ley de la materia; y

VIII. Las demás que le confieran esta Constitución y las leyes que de ella emanen.

El 10 de julio de 2017⁷ se publicaron en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo* los decretos 198 y 199. Respecto al primero, se reformaron, adicionaron y desahogaron diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, en los que medularmente se legitimó la nueva estructura de este tribunal, cuatro salas de primera instancia y el Pleno, integrado por la totalidad de magistrados de las salas y el presidente. En el artículo 83 se contempló un apartado específico de la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa en materia de responsabilidades de servidores públicos;

Respecto al segundo decreto, se creó la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Hidalgo, para regular el procedimiento bajo el cual se desahogarán las controversias fiscales y administrativas que surjan entre las autoridades y los particulares.

⁷ Córdoba Ruiz, Gustavo, “Sumario”, en *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*, decretos 198 y 199, t. CL, núm. 28, Pachuca de Soto, Hidalgo, 10 jul 2017, pp. 27 y 35.

En cumplimiento a las reformas resaltadas, en sesión de 30 de julio de 2018, la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo aprobó los nombramientos de los magistrados Iram Zúñiga Pérez, Jacqueline Velázquez Ramírez, Alfredo René Uribe Manríquez y José Luis Mendoza Gamiño, como integrantes del Tribunal de Justicia Administrativa del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, quienes rindieron protesta el 8 de agosto de 2018. A la fecha, el tribunal es presidido por la magistrada Jacqueline Velázquez Ramírez, quien tomó posesión del cargo el 30 de abril del presente año.

Fuentes de consulta

Hemerográficas

Flores Hernández, Pedro, “Sumario”, en *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo*, t. CXII, núm. 39, Pachuca de Soto, Hidalgo, 16 oct 1979.

Flores Zúñiga, Jaime, “Sumario”, en *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo*, decreto 28, t. CXIV, núm. Pachuca de Soto, 31 dic 1981.

Martínez Martínez, Gerardo, “Sumario”, en *Periódico Oficial*, t. CXXXI, núm. 19, Pachuca de Soto, 9 may 1998.

Olvera Ruiz, José Francisco, “Sumario”, en *Alcance al Periódico Oficial*, t. CXXXIV, núm. 33, 6 ago 2001.

Vargas Cabrera, José, “Sumario”, en *Periódico Oficial*, decreto 574, t. CXLIV, núm. 7, Pachuca de Soto, 14 feb 2011.

Córdoba Ruiz, Gustavo, “Sumario”, en *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*, decreto 183, t. CL, núm. 21, Pachuca de Soto, 22 may 2017.

—, “Sumario”, en *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*, decretos 198 y 199, t. CL, núm. 28, Pachuca de Soto, 10 jul 2017.

Jalisco



JOSÉ RAMÓN JIMÉNEZ GUTIÉRREZ
Magistrado presidente

AVELINO BRAVO CACHO
Magistrado de la Sala Superior Primera Ponencia

SALA SUPERIOR TERCERA PONENCIA

FANY LORENA JIMÉNEZ AGUIRRE
Magistrada de la Primera Sala Unitaria

HORACIO LEÓN HERNÁNDEZ
Magistrado de la Segunda Sala Unitaria

LAURENTINO LÓPEZ VILLASEÑOR
Magistrado de la Tercera Sala Unitaria

JUAN LUIS GONZÁLEZ MONTIEL
Magistrado de la Cuarta Sala Unitaria

ARMANDO GARCÍA ESTRADA
Magistrado de la Quinta Sala Unitaria

ADRIÁN JOAQUÍN MIRANDA CAMARENA
Magistrado de la Sexta Sala Unitaria

ALBERTO BARBA GÓMEZ
Magistrado

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco

José Ramón Jiménez Gutiérrez

I. INTRODUCCIÓN

El 9 de julio de 1983 se reformó el artículo 45 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, para crear el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco, dotado de autonomía para resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se suscitaran entre las autoridades del estado, municipios y de sus organismos descentralizados con los particulares, estableciéndose las normas para su organización y funcionamiento.

Asimismo, el 24 de diciembre de ese mismo año se publicó la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Jalisco, que entró en vigor el 1 de enero de 1984; estableciéndose la competencia de este tribunal para conocer de las resoluciones definitivas dictadas por autoridades del ejecutivo estatal, municipios y organismos descentralizados; de las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales; de los juicios interpuestos por autoridades en contra de particulares; de los procedimientos administrativos de ejecución, así como de la negativa a devolver un ingreso indebidamente percibido por las autoridades, entre otras.

Posteriormente, el 28 de abril de 1997 se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, estableciéndose que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco cambiaría de denominación a Tribunal de lo Administrativo del Estado y se integraría al poder judicial del estado de Jalisco, junto con el Supremo Tribunal de Justicia del Estado y el Tribunal Electoral.

El 18 de enero de 2000 se publicó la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco y se derogó la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco.

El 18 de julio de 2017 se cambió la denominación del tribunal a Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, y se estableció como órgano constitucional autónomo con competencia para imponer sanciones a los servidores públicos del estado por las responsabilidades administrativas que la ley determinara como graves, y a los particulares que participen en actos vinculados; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los poderes o entes públicos locales o municipales. Además, se modificó la designación para ser magistrado y su duración en el cargo, cambiando también la estructura orgánica del tribunal, para incorporar a tres magistrados, que formarían parte de una Sala Superior.

II. REFORMAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO RELACIONADAS CON EL TRIBUNAL, DESDE SU CREACIÓN

1. Mediante decreto 11249¹ se reformó el artículo 45 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual está dotado de plena autonomía y tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del estado, municipales y de sus organismos descentralizados con los particulares, así como de las que surjan entre el estado y los municipios o de estos entre sí.
2. Mediante decreto 12943² se reformó el artículo 45, con el fin de diferenciar el objeto de la Ley Orgánica del Tribunal y establecer las normas para ser magistrado, así como las condiciones para el ingreso y permanencia de los servidores públicos.

¹ *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, t. CCLXXXII, núm. 24, 9 jul 1983.

² *Ibidem*, 12 dic 1987.

En cambio, la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo establecerá los procedimientos y recursos contra las resoluciones que se dicten por el tribunal.

En la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se establecen las normas para su organización y funcionamiento, así como los procedimientos y los recursos contra las resoluciones que dicte.

3. Mediante decreto 15424³ se reformaron, entre otros, los artículos 45 y 6. A partir de entonces, el tribunal se establece en el artículo 61, así como las disposiciones para la designación de magistrados.
4. Mediante decreto 16541⁴ se reformaron los artículos 61 y 65 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, se modificó el nombre del tribunal, para denominarse Tribunal de lo Administrativo y, además, se agregaron las siguientes disposiciones: el tribunal resuelve los conflictos laborales que se susciten con sus propios trabajadores; los requisitos para ser magistrado son los mismos que para ser magistrados del Supremo Tribunal de Justicia; el tribunal funcionará en Pleno o en salas; el Pleno se conformará por los magistrados que integran las salas y tendrán voz y voto, y el Pleno elegirá de entre sus miembros a un presidente, en los términos que disponga la ley.
5. Mediante decreto 18211⁵ se reformó el artículo 65, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, para otorgarle competencia a fin de dirimir las controversias que se susciten entre dos o más entidades públicas de las citadas en dicho artículo.
6. Mediante decreto 26408/LXI/17⁶ se reformaron los artículos 65, 66 y 67 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, para

³ *Ibidem*, 13 jul 1994, t. CCCXVI, núm. 48.

⁴ *Ibidem*, 28 abr 1997, t. CCCXXV, núm. 38-A.

⁵ *Ibidem*, 30 may 2000.

⁶ *Ibidem*, 18 jul 2017, t. CCCLXXXIV, sec. IV.

cambiar la denominación del tribunal a Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, el cual ya no forma parte del poder judicial, pues ahora es un organismo público autónomo, que tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo. Asimismo, se le otorga competencia para imponer sanciones a los servidores públicos del estado por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves, así como a los particulares que participen en actos vinculados. Además, puede fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal, o al patrimonio de los poderes o entes públicos locales o municipales, y se modifica la designación para ser magistrado y su duración en el cargo. Por último, modifica su estructura orgánica, para incorporar tres magistrados para formar una Sala Superior.

III. REFORMAS DE LA LEY PROCEDIMENTAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, AHORA TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

1. Decreto 11506: se creó la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado.
2. Decreto 17373: se reformó el nombre de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Jalisco, así como sus artículos 2, 3, 6, 20, 28, 50 y 77, quedando como Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco.
3. Decreto 18214: se expidió la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Primero Transitorio: se abrogó la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado, contenida en decreto 11506.

Segundo Transitorio: se derogó el decreto 17373, mediante el cual se cambió el nombre y se reformaron diversas disposiciones de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado.

4. Decreto 18292: se modificaron los artículos 42, 72, 80 y 101.
5. Decreto 18639: se reformaron los artículos 89 y 96.
6. Decreto 20975/LVII/05: se adicionaron los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114, que reformaron el capítulo XVII denominado “De los Procedimientos Especiales” a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.
7. Decreto 21593/LVII/06: se reformó el artículo 38 de la Ley para los Servidores Públicos, artículo 20 de la Ley de Justicia Administrativa y artículo 55 del Código de Procedimientos Civiles, ordenamientos todos del estado de Jalisco.
8. Decreto 21838/LVII/07: se reformaron los artículos 13 y 18 y se adicionó el artículo 18 bis de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Jalisco; asimismo, se adicionó un párrafo al artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.
9. Decreto 23541/LIX/11: adicionó el artículo 19 bis a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.
10. Decreto 23936/LIX/11: expidió la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; derogó la fracción XVIII del artículo 146, y adicionó el título décimo segundo denominado “De los delitos en materia de información pública” del Código Penal. Asimismo, se reformó el artículo 1 de la Ley de Justicia Administrativa y se abrogó la Ley de Transparencia e Información Pública, publicada en el *Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”*, el 6 de enero de 2005, junto con todas sus reformas, ordenamientos todos del estado de Jalisco.
11. Decreto 24487/LX/13: adicionó el último párrafo a los artículos 36 y 44 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.
12. Decreto 25522/LX/15: reformó el artículo 69 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.
13. Decreto 25531/LX/15: reformó los artículos 96 y 112 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

14. Decreto 25840/LXI/16, artículo 22: se reformaron los artículos 10, 28, 56, 59, 96 y 106 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco. AL-757-LXI-16, que aprueba la aclaración de error de la minuta de decreto 25840/LXI/16, 11 de octubre de 2016, sec. VI.
15. Decreto 26437/LXI/17: se reformaron los artículos 89, 108, 109, 110, 111 y 114 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, además del artículo 33, y se derogó el artículo 33 bis de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco.
16. Decreto 26722/LXI/17: se reformaron los artículos 1, 10, 20, 21, 23, 25, 26, 29, 34, 80, 81, 83, 93, 95, 98, 100, 101, 102 y 103 de Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

IV. REFORMAS A LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

1. Decreto 11505: se expidió la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco.
2. Decreto 13086: reformó y adicionó los artículos 6, 10 y 12 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.
3. Decreto 3874: Reformó la fracción VII del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
4. Decreto 16594: se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

Segundo Transitorio: Se abrogaron las leyes orgánicas del poder judicial y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

5. Decreto 18215: reformó los artículos 57, 59, 64, 65, 66 y 67.
6. Decreto 19960: reformó los artículos 23, 34, 61, 64, 65, 78, 88 y 89.
7. Decreto 21351/LVII/06: reformó el artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

8. Decreto 24861/LX/14: se reformaron los artículos 23, fracción XXVII, 29 fracción II, 47 fracción I, 51, 64 fracción II, 67, segundo párrafo, 101 fracción I, adicionando los incisos *a*, *b* y *c*, 102, 106, fracciones VI y VII, y se adicionaron las fracciones VIII, IX, X y XI, 110 fracción VII, 111, 112, adicionando dos últimos párrafos, 114, último párrafo, 124, primer párrafo, 125, fracción II, 131, 134, primer párrafo, 148, fracciones XXV y XXXVI, y se adicionaron las fracciones XXXVII y XXXVIII, recorriendo la subsiguiente, y adicionando el artículo 179 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
9. Decreto 25418/LX/15: reformó los artículos 43, 53, 66 y 71 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
10. Decreto 25794/LXI/16: se modificó el artículo 128 del Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco, los artículos 8 y 29, de la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco; los artículos 8 y 21 de la Ley del Centro de Atención para las Víctimas del Delito; los artículos 18 y 62, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, y el artículo 70 de la Ley Sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco.
11. Decreto 26433/LXI/17, se expidió la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco y se reformaron los artículos 2, 3, 11, 15, 16 B, 16 F, 16 H, 16 J, 23, 136, 148, 178, 196, 197, 201, 203, 206, 207, 209, 213, 215, 238, 239, 240, 241 Y 243, y derogaron los artículos 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71 y 72 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
12. Decreto 26495/LXI/17: se reformaron los artículos transitorios, primero del decreto 26433/ LXI/17 y primero del decreto 26434/LXI/17.
13. Decreto 27037/LXI/18: se reformaron los artículos 8 y 9 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

V. ESTADÍSTICA COMPARATIVA DEL NÚMERO
DE ASUNTOS QUE SE CONOCÍAN A LA FECHA DE CREACIÓN
DEL TRIBUNAL CONTRA LA FECHA ACTUAL

CUADRO 1. *Incremento porcentual
de la actividad jurisdiccional 2012-2017*

	AÑO JUDICIAL 1 Dic. – 30 Nov.						
AÑO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Demandas							
Demandas turnadas	3 358	4 298	6 723	10 452	15 299	18 965	
Demandas admitidas	2 724	3 557	5 707	8 592	13 487	15 420	
Prevención previa admisión	852	304	905	1 349	1 985	1 753	
Demandas desechadas	547	551	858	1 198	1 949	2 475	
Suspensión							
Solicitadas	711	815	1 174	1 675	2 920	3 051	
Otorgadas	571	768	1 122	1 581	2 148	2 867	
Negadas	144	121	144	156	253	182	
Audiencias							
Celebradas	554	652	399	363	327	333	
Sobresee							
Fuera de sentencia	125	127	81	51	69	83	
Sentencias							
Interlocutorias	242	236	247	249	233	177	
Reconoce validez							
Declara nulidad	250	253	278	464	552	438	
	1 241	2 074	2 742	7 187	9 393	13 052	

	% DE INCREMENTO					
	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2012-2017
	27.61	56.42	55.47	46.37	23.96	463.09
	30.95	59.99	50.55	56.97	21.75	502.79
	5.63	12.56	49.06	47.15	-11.18	106.92
	19.01	31.80	39.63	62.69	26.99	352.47
	14.63	44.05	42.67	74.33	4.49	329.11
	34.50	46.09	40.91	73.81	4.33	402.10
	-16.97	19.01	8.33	62.18	-28.06	26.39
	17.69	-38.80	-9.02	-11.02	3.10	-39.69
	1.60	-36.22	-37.04	35.29	20.29	-33.60
	-2.48	4.66	0.81	-6.43	-24.03	-26.86
	1.20	9.88	66.91	40.52	-32.82	75.20
	67.12	32.21	162.11	30.69	38.95	951.73

	AÑO JUDICIAL 1 Dic. – 30 Nov.						
AÑO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Decreta sobreseimiento	356	380	396	475	607	536	
Total definitivas	1 847	2 711	3 416	8 127	10 652	14 026	
Definitivas e interlocutorias	2 089	2 749	3 663	8 376	10 885	14 203	
Reclamación							
Presentados	659	742	725	739	917	890	
Turnados a Pleno	545	490	509	674	916	771	
Confirman	220	279	260	257	218	324	
Modifican	60	19	59	51	46	59	
Revocan	110	190	191	186	261	617	
Apelación							
Presentados	459	569	516	588	562	525	
Turnados a Pleno	360	383	324	522	540	406	
Confirman	172	202	245	214	237	274	
Modifican	31	42	51	57	39	60	
Revocan	128	109	133	124	97	139	
Amparos							
Indirectos	195	181	147	210	217	282	
Concedidos	24	14	11	40	24	6	
Negados	42	31	28	34	25	11	
Directos	101	128	140	99	305	214	
Concedidos	6	16	24	24	84	48	
Negados	19	46	28	29	43	52	
	18 752	23 875	31 245	39 060	54 499	65 032	

	% DE INCREMENTO					
	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2012-2017
	6.74	4.21	19.95	27.79	-11.70	50.55
	46.78	26.01	137.91	31.07	31.67	659.39
	41.07	24.30	128.67	29.95	30.48	579.89
	12.59	-2.29	1.93	24.09	-2.40	35.81
	-10.09	3.88	32.42	35.91	-15.83	41.47
	26.82	-6.81	-1.15	-15.18	48.62	47.27
	-18.33	20.41	-13.56	-9.80	28.25	-1.67
	72.73	0.53	-2.62	40.32	136.40	460.91
	23.97	-9.49	14.17	-6.12	-4.89	14.38
	6.39	-15.40	61.11	3.45	-24.81	12.78
	17.44	21.29	-12.65	10.75	15.61	59.30
	35.48	21.43	11.76	-31.58	53.85	93.55
	-14.84	22.02	-6.77	-21.77	43.30	8.59
	-7.18	-18.78	-42.86	3.33	29.95	44.62
	-41.67	-21.43	263.64	-40.00	-75.00	-75.00
	-26.19	-9.68	21.43	-26.47	-56.00	-73.81
	26.73	9.38	-29.29	208.08	-29.84	111.88
	166.67	50.00	0.00	250.00	-42.86	700.00
	142.11	-39.13	3.57	48.28	20.93	173.68
	27.32	30.87	25.01	39.37	19.46	246.80

CUADRO 2. *Estadística de 2018*

ENERO-DICIEMBRE 2018							
	Total Salas						Total Gral.
<i>Promociones y acuerdos</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>	<i>VI</i>	
Demandas							
Demandas turnadas	2 700	2 699	2 699	2 700	2 699	2 698	16 195
Demandas admitidas	2 413	2 592	2 588	1 926	2 406	2 341	14 266
Previsiones previa admisión	458	135	208	151	331	497	1 780
Demandas desechadas	276	103	138	781	337	362	1 997
Suspensión							
Solicitadas	313	632	575	0	0	241	1 761
Otorgadas	357	601	563	112	354	251	2 238
Negadas	28	30	24	17	24	14	137
Audiencias							
Celebradas	19	85	25	49	46	29	253
Sobresee							
Sobresee fuera de audiencia	15	5	3	5	10	45	83
Sentencias							
Interlocutorias	35	46	20	35	44	16	196
Definitivas reconoce valides	108	45	25	142	130	92	542
Definitivas declara la nulidad	2 578	2 196	2 968	2 089	2 217	2 771	14 519
Definitivas decretan el sobreseimiento	57	138	57	131	65	107	555
Total definitivas	2 743	2 379	3 050	2 362	2 412	2 970	15 916
Total definitivas e interlocutorias	2 778	2 425	3 070	2 397	2 456	2 986	16 112

ENERO-DICIEMBRE 2018

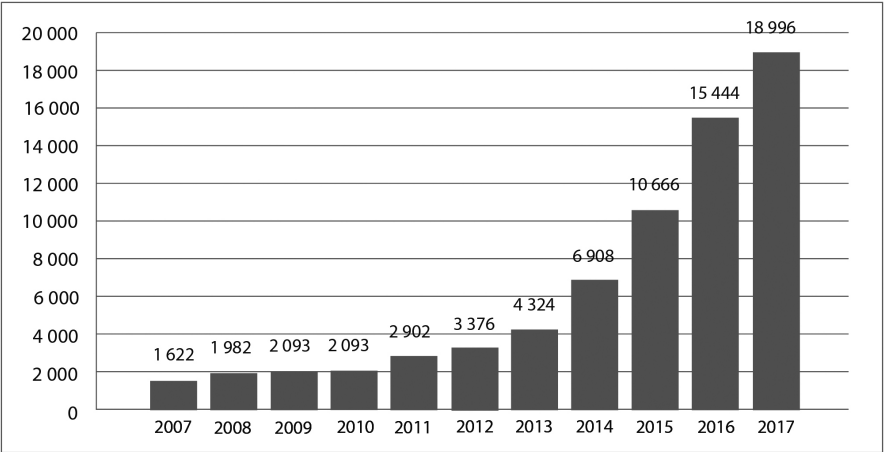
	<i>Total Salas</i>						<i>Total Gral.</i>
<i>Promociones y acuerdos</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>	<i>VI</i>	
Recurso de reclamación							
Presentados	94	69	87	285	104	56	695
Turnados a Sala Superior	73	46	39	283	112	14	567
Confirman	56	30	16	31	72	10	215
Modifican	6	6	8	12	8	1	41
Revoca	21	20	14	147	42	21	265

Recursos de apelación							
Presentados	87	83	49	88	94	84	485
Turnados a Sala Superior	65	27	31	76	81	24	304
Confirman	26	48	37	22	41	20	194
Modifican	8	10	3	3	18	3	45
Revoca	18	13	13	7	39	14	104

Amparos							
Indirectos	83	33	58	94	34	12	314
Concedidos	3	5	5	1	13	0	27
Negados	0	1	4	0	1	0	6
Sobreseídos	5	3	6	12	3	6	35

Directos	29	33	25	127	40	32	286
Concedidos	1	2	2	19	13	0	37
Negados	1	6	2	11	8	1	29
Sobreseídos	0	9	0	19	3	1	32

GRÁFICA 1. Incremento de demandas 2007-2017



Michoacán



SERGIO MECINO MORALES
Magistrado Presidente

J. JESÚS SIERRA ARIAS
Magistrado de la Primera Sala Administrativa Ordinaria

ARTURO BUCIO IBARRA
Magistrado de la Segunda Sala Administrativa Ordinaria

GRISelda LAGUNAS VÁZQUEZ
Magistrada de la Tercera Sala Administrativa Ordinaria

RAFAEL ROSALES CORIA
*Magistrado de la Cuarta Sala Especializada en Materia
Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas*

SERGIO MECINO MORALES
*Magistro de la Quinta Sala Especializada en Materia
Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas*

Genealogía del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo

Arturo Bucio Ibarra

I. INTRODUCCIÓN

Michoacán de Ocampo, a más de 40 años de que se instituyera el primer Tribunal Contencioso Administrativo estatal, conforme al texto del artículo 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, creó la jurisdicción administrativa. Fue durante los años 2006 y 2007 cuando comenzaron a tener resultados las añejas peticiones de los abogados litigantes de las materias administrativa y fiscal para la creación del Tribunal Contencioso en la entidad, que se vieron fortalecidas por la participación de la entonces Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos en diversos foros organizados al efecto.

A partir de 2008, año de creación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo y del inicio de vigencia de la Ley que lo rige, el órgano jurisdiccional y la propia norma reguladora han evolucionado de manera vertiginosa, a pesar de que en su origen se incluyeron instituciones novedosas para su época, como la autonomía, el juicio sumario, la suplencia de la queja, el silencio administrativo, la Defensoría Jurídica Gratuita, la competencia expresa de los actos de separación de policías y de los actos de la Auditoría Superior del estado, entre otros.

En la actualidad, el tribunal se sigue consolidando como una institución de vanguardia que cuenta con edificio propio, con una jurisdicción ampliada a dos instancias y en plena implementación del juicio en línea.

II. PROCESO LEGISLATIVO DE CREACIÓN Y CRONOLOGÍA DE LA INSTALACIÓN DEL TRIBUNAL

Por decreto publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo* el 23 de mayo de 2006, fue reformado el artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, para dar origen a la instancia jurisdiccional administrativa, creando el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado como un órgano autónomo, independiente en sus resoluciones y con jurisdicción plena. En consecuencia, su norma reguladora, el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, fue promulgado mediante decreto legislativo publicado en el mismo órgano de difusión institucional el 23 de agosto de 2007, para entrar originalmente en vigor a partir del 30 de noviembre de ese mismo año. No obstante, su vigencia fue postergada mediante decreto legislativo, para el 2 de enero de 2008.

Conforme a lo ordenado por la Constitución Política del estado, se llevó a cabo el proceso de selección de tres magistrados, practicándose pruebas consistentes en exámenes escritos de conocimientos, exámenes psicométricos y la resolución de un caso, así como la comparecencia ante las Comisiones Unidas de Justicia y Gobernación del H. Congreso del Estado. Como resultado de dicho proceso, el 30 de noviembre de 2007 fueron electos, de manera escalonada, para un periodo de cinco años, el licenciado Sergio Flores Navarro; para un periodo de cuatro años, la licenciada María del Carmen González Vélez Aldana, y para un periodo de tres años, el licenciado Arturo Bucio Ibarra.

El 2 de enero de 2008 se instaló formalmente el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, formándose tres ponencias con el personal indispensable para atender los litigios y asuntos propios de su competencia. El inmueble en el que se instaló fue arrendado y se ubicó en la calle Mariano Arista número 300 de la Colonia Chapultepec Oriente, de Morelia, Michoacán.

III. ESTRUCTURA, COMPETENCIA Y FUNCIONAMIENTO INICIALES DEL TRIBUNAL

Desde su creación, salvo en el caso del tribunal del estado de Nayarit, el órgano jurisdiccional en materia administrativa en Michoacán se denominó Tribunal de Justicia Administrativa, asumiéndose que la acepción “administrativa” generalizaba además a las materias fiscal y disciplinaria de su competencia; aspecto que representó un distingo de casi todos los tribunales homólogos del país, denominados “de lo contencioso administrativo”.

En el Código de Justicia Administrativa se previó la existencia de una Sala Colegiada integrada por tres magistrados, que formaría Pleno para efectos del dictado de las sentencias definitivas, las de los recursos de reconsideración y para asuntos de índole administrativo y que, en lo individual, constituirían ponencias encargadas de instruir los juicios administrativos hasta la elaboración del proyecto de sentencia. Asimismo, se instituyó la siguiente estructura:

- Presidencia del tribunal;
- Secretaría General de Acuerdos;
- Secretaría Administrativa;
- Contraloría Interna;
- Defensoría Jurídica, y
- Coordinación de Asuntos Jurídicos.

Cada área con el personal necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Para el primer periodo de gestión de un año, el Pleno determinó designar como presidente al magistrado Sergio Flores Navarro, sucediéndole en 2009 la magistrada María del Carmen González Vélez Aldana y, a su vez, el magistrado Arturo Bucio Ibarra, en 2010.

De inicio, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo tuvo competencia para conocer de juicios promovidos contra actos o resoluciones definitivas, dictados, ordenados, ejecutados o que se pretendan ejecutar por el poder ejecutivo, de la

Auditoría Superior del Estado de Michoacán, los gobiernos municipales y órganos autónomos:

- en materia fiscal, tanto determinantes de créditos fiscales como negativas de devoluciones o dictados en procedimientos administrativos de ejecución;
- cualquier acto o resolución definitivos dictados por autoridades administrativas estatales o municipales;
- en materia de pensiones con cargo al erario estatal o municipal;
- tratándose de negativas fictas;
- referidos a la interpretación o cumplimiento de contratos administrativos;
- derivados de la prestación de servicios de policías municipales o estatales;
- que resuelvan recursos administrativos de las autoridades estatales o municipales, y
- los dictados en los procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos.

También se le dotó de competencia para conocer de lo siguiente:

- los juicios de lesividad;
- respecto de actos administrativos de carácter general, autoaplicativos o heteroaplicativos, y
- respecto del reclamo de daños y perjuicios.

En el primer año de funcionamiento del tribunal, logró acumular más de 300 demandas de nulidad, sobresaliendo, por novedosas, las acciones contra la determinación del gobierno del estado en la asignación de notarías públicas, así como acciones reclamando el ejercicio de control de convencionalidad y de constitucionalidad.

En 2010, el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán fue pionero en el ejercicio del control de convencionalidad, al resolver, por mayoría de votos, el recurso de reconsideración JA-R-0058/2010-I. En *Diálogo Jurisprudencial* (2010) se señaló que

El Tribunal hizo referencia al contenido del artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece el derecho fundamental de un recurso judicial efectivo, breve y sencillo. Al respecto, indicó que este no es otra cosa que el conocido derecho a la tutela judicial efectiva dentro del ámbito del sistema jurídico mexicano, que se puede ubicar dentro de un ámbito constitucional en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se compone de un contenido esencial y primario, el de obtener de los órganos jurisdiccionales del Estado mexicano una resolución razonada y fundada en derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes.

En el transcurso de los años subsecuentes, la estadística de demandas recibidas por el tribunal fue en ascenso, con un promedio de 1 200 asuntos por año, hasta 2016, año a partir del cual el promedio es de 2 000 juicios anuales.

Como consecuencia de la ausencia definitiva por fallecimiento de la magistrada González Vélez Aldana, en sesión de 21 de diciembre de 2015, fue designada por el H. Congreso del Estado, como magistrada titular de la tercera ponencia, la licenciada Griselda Lagunas Vázquez. De la misma forma, ante la ausencia definitiva por renuncia del magistrado Flores Navarro, en sesión de Pleno de 18 de mayo de 2016, el H. Congreso del Estado designó a la licenciada Consuelo Muro Urista como titular de la primera ponencia.

IV. REFORMAS LEGALES QUE HAN MODIFICADO LA COMPETENCIA Y ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo tuvo, desde sus orígenes, competencia para conocer de resoluciones dictadas por la Auditoría Superior del Estado en los procedimientos de fiscalización de los recursos públicos. Fueron numerosos los casos en los que se dictó sentencia declarando la nulidad de dichas resoluciones, básicamente porque reiteradamente se determinaron inconsistencias, como incompetencia de la autoridad, falta de fundamentación y motivación de la competencia, falta o indebida fun-

damentación y motivación de la resolución o acto impugnado, falta o indebida fundamentación y motivación de la sanción impuesta, falta de estudio y valoración de pruebas ofrecidas en el procedimiento administrativo de responsabilidades, caducidad y prescripción, o bien, la inexacta aplicación de la ley para sustanciar el procedimiento administrativo de responsabilidades.

El sentido de las sentencias generó inquietudes en el órgano fiscalizador estatal que trascendieron al ánimo de varios legisladores, de tal forma que, por decreto publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Michoacán* de 22 de septiembre de 2011, se publicó la reforma al artículo 95 de la Constitución Política estatal, suprimiendo de la competencia del tribunal las resoluciones de la Auditoría Superior del Estado. Sin embargo, el tribunal siguió teniendo dicha competencia, ejerciendo control de convencionalidad y de constitucionalidad, al considerar que se violentaba el principio de progresividad del derecho humano de acceso a la justicia, puesto que antes de la reforma sí había una instancia jurisdiccional ordinaria que atendiera esos casos y ello no podía ser disminuido en perjuicio del justiciable.

Por otro lado, con motivo también de las recurrentes sentencias de nulidad y condenatorias en juicios iniciados por separación de elementos de policía de la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán, fue impulsada una reforma al artículo 2 del Código de Justicia Administrativa de Michoacán, que contempla las autoridades y actos que quedan excluidos de la aplicación de ese ordenamiento, para agregar a dicha exclusión, los actos relativos a las sanciones impuestas a los agentes del ministerio público, agentes de investigación y análisis, peritos o quienes realicen funciones sustantivas en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo.

La propuesta fue aprobada por la Cámara de Diputados y fue publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 26 de febrero de 2015. En estos casos, el tribunal también continuó ejerciendo la competencia, sustentada en el principio de progresividad de los derechos humanos.

Con motivo de las reformas constitucionales que instituyeron el Sistema Nacional Anticorrupción, por decreto publicado el 13 de noviembre de 2015, se reformó el artículo 95 de la Constitución Política del Estado. Por virtud de dicha reforma, el tribunal se integra por cinco magistrados, uno de los cuales será su presidente, electo por sus pares. Se establece también que será competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados, fincar el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias, así como imponer sanciones por incumplimiento grave en resoluciones del organismo garante en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

En cumplimiento a la reforma aludida, con fecha 18 de julio de 2017, se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* el decreto de reformas al Código de Justicia Administrativa, que integró al Pleno la figura de dos magistrados especializados en materia anticorrupción, ampliando la competencia del tribunal para instruir el procedimiento administrativo disciplinario y sancionar por conductas graves a servidores públicos y particulares.

Tras un proceso de selección llevado a cabo por el H. Congreso del Estado en uso de sus atribuciones, en sesión de 28 de marzo de 2018, se designó como magistrados especializados a los licenciados Rafael Rosales Coria y Sergio Mecino Morales, integrándose al Pleno del tribunal y a la conformación de su equipo de trabajo.

En el mismo conjunto de reformas se determinó adicionar el artículo 168 bis, por el que se dio operatividad a una diversa reforma hecha a la Constitución Política del Estado de Michoacán el 13 de noviembre de 2015, por virtud de la cual, la facultad de designar al titular del órgano interno de control de los órganos autónomos pasó a ser facultad del Congreso del estado. En ejercicio de esa potestad, la Legislatura local, en sesión de 13 de julio de 2019, designó como titular del órgano interno de control del tribunal al licenciado Mario Pineda Bañuelos, por un periodo de cinco años.

Como parte de las reformas de 18 de julio de 2017, también se instituyó el juicio administrativo en línea, mismo que se previó iniciaría un año después de la publicación de las reformas, prorrogándose posteriormente su entrada en vigor por un año más, para el 19 de julio de 2019.

Habiéndose concebido desde su origen el proceso administrativo como uniinstancial, una de las principales inquietudes del Pleno del tribunal y de los justiciables era el impulso de una propuesta de reformas legales que contemplaran la creación de juzgados administrativos y una segunda instancia, mediante la implementación del recurso de apelación contra sentencias definitivas; de tal manera que mediante los enlaces institucionales pertinentes se logró que la LXXIII Legislatura al Congreso del Estado tuviera a bien aprobar una reforma sustantiva que permitió el fortalecimiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado y la mejora en las expectativas de justicia de la sociedad michoacana. Así, con fecha 4 de octubre de 2018, se publicó en el órgano oficial de difusión estatal el decreto de reformas al Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, entre las que sobresalen:

- la creación de la segunda instancia, mediante la implementación del recurso de apelación contra sentencias definitivas dictadas por el tribunal;
- la creación de juzgados administrativos, competentes para conocer de los juicios administrativos en primera instancia;
- la transformación de las otrora ponencias en salas administrativas ordinarias, competentes para resolver recursos de reconsideración, queja y apelación;
- la creación de la figura de primer secretario, designado por el presidente en turno, con atribuciones para suplirlo en sus facultades jurisdiccionales ordinarias, y
- el incremento en la duración del cargo de presidente a dos años.

Atendiendo a que el procedimiento de selección de jueces administrativos, conforme a las reformas, es responsabilidad del Pleno y a que los requisitos de elección fueron concebidos para aprovechar

la experiencia del personal del propio tribunal, el Pleno del mismo llevó a cabo el proceso seleccionador, resultando electos, en sesión de 18 de octubre de 2018, por un periodo de cinco años, el licenciado Carlos Castillo Gamiño, quien fue adscrito al Juzgado Primero Administrativo; la maestra Araceli Pineda Salazar, quien se adscribió al Juzgado Segundo, y el licenciado Fabricio Dorantes Romero, al Juzgado Tercero.

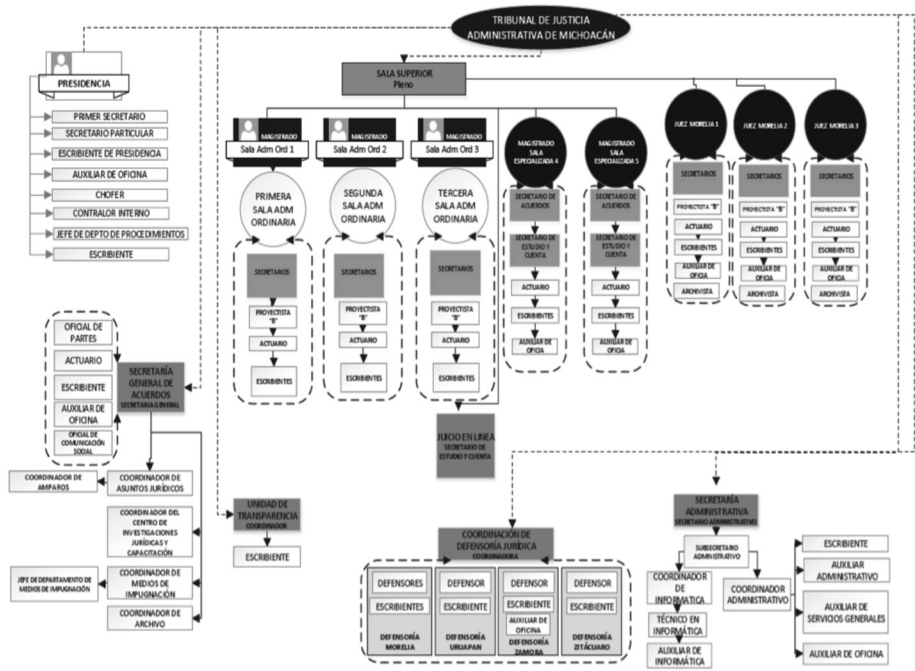
Para solventar las necesidades de infraestructura y dar cabida a las nuevas áreas, fue posible la construcción de una ampliación al edificio adquirido desde 2015, en donde se ubica actualmente el tribunal, sito en la avenida Madero Poniente 1622, colonia Nueva Valladolid, de la ciudad de Morelia, Michoacán.

Mención puntual también merece la implementación del juicio en línea, que entró en vigor el 19 de julio de 2019, y para lo cual una empresa local desarrolló el *software* necesario para su ejecución, adquiriéndose además un módulo de firma electrónica avanzada para autenticar las actuaciones, constituyéndose de esta forma el tribunal como autoridad certificadora en términos de la Ley de Firma Electrónica Certificada del Estado de Michoacán y colocándose a la vanguardia en el estado y en el país en este rubro.

En la presidencia actual, que abarca los ejercicios 2019 y 2020 a cargo del licenciado Sergio Mecino Morales, se han instrumentado intensos trabajos de difusión y registro para la correcta sustanciación del juicio en línea, por lo que las expectativas de su utilización son elevadas.

Para la regularización de las titularidades de las salas administrativas ordinarias, luego de un periodo de interinatos en la Primera Sala, el H. Congreso del Estado, previo proceso de selección, en sesión de 13 de julio de 2019, tuvo a bien designar como titular de la misma, por un periodo de cinco años, al licenciado J. Jesús Sierra Arias. De esta forma, el personal del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán se encuentra funcionando en plena capacidad, siempre consciente de los nuevos retos que el dinamismo de la jurisdicción administrativa insoslayablemente provee.

ESQUEMA 1. *Organigrama actual del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo*



Fuentes de consulta

Bibliográficas

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diálogo Jurisprudencial*, México, Editorial de Servicios Especiales IIDH, 2010.

Normativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
- Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.

Morelos



MANUEL GARCÍA QUINTANAR
*Magistrado Presidente
y Titular de la Cuarta Sala Especializada
en Responsabilidades Administrativas*

MARTÍN JASSO DÍAZ
Magistrado Titular de la Primera Sala de Instrucción

GUILLERMO ARROYO CRUZ
Magistrado Titular de la Segunda Sala de Instrucción

JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS
Magistrado Titular de la Tercera Sala de Instrucción

JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO
*Magistrado Titular de la Quinta Sala Especializada
en Responsabilidades Administrativas*

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos

Martín Jasso Díaz

I. INTRODUCCIÓN

La justicia contenciosa administrativa en el estado de Morelos está por cumplir 30 años; tres décadas de camino sinuoso, sí, pero trascendental para el usuario de la justicia, al contar en la actualidad con un tribunal autónomo e independiente al que puede acudir en reclamo de la protección de sus derechos afectados por cualquier acto, omisión o resolución de carácter administrativo —o fiscal— emitido por las entidades o dependencias de la administración pública estatal o municipal.

El Tribunal de Justicia Administrativa (TJA) es la transformación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), generado a raíz de la reforma constitucional de mayo de 2015, que modifica, entre otros, el artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que obliga a los estados de la república a constituir tribunales de justicia administrativa, autónomos e independientes.

II. ANTECEDENTES

El 14 de febrero de 1990¹ fue publicada la Ley de Justicia Administrativa, que da origen al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Morelos, conformado por tres magistrados propietarios y tres suplentes, formando parte del poder ejecutivo. Su estructura consistió en tres

¹ Sección segunda, disponible en <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/1990/3470.pdf>

salas² unitarias que fueron distribuidas en el municipio de Cuernavaca —Primera Sala—, municipio de Cuautla —Segunda Sala— y municipio de Jojutla —Tercera Sala— para el desarrollo del proceso, y reuniéndose en Pleno para el dictado de la sentencia definitiva, uniinstancial.

La base constitucional para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Morelos fue el artículo 116, fracción V de la CPEUM, por supuesto, las reformas a la Constitución Política del Estado de Morelos (art. 41, frac. LI) y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.

Su estructura se mantuvo hasta el 13 de septiembre de 2000, fecha en que se reestructuró el TCA y se trasladaron las salas regionales a la ciudad de Cuernavaca, Morelos.

III. DIEZ AÑOS

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Morelos inicia camino abriendo brecha, tratando de legitimarse dentro de los límites de su origen de ser un órgano más de la administración pública estatal, lo que de suyo representa un obstáculo para garantizar autonomía e independencia al usuario de la justicia en el dictado de sus resoluciones, por la simple razón de que su designación estaba a cargo del gobernador en turno y era de duración sexenal, conforme al ejercicio constitucional del poder ejecutivo.³

² *Ibidem*, art. 22 Ley de Justicia Administrativa.

³ Lo que incluso fue reconocido en la reforma de 13 de septiembre de 2000; que en el párrafo IV señaló: “IV. Dentro de las reformas propuestas, los iniciadores realizan, entre otras, una aportación relevante para el marco jurídico del pueblo de Morelos, al incluir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo como parte del Poder Judicial, sin perturbar su autonomía para dictar sus fallos, situación esta que nos lleva indudablemente a obtener mayor credibilidad en sus resoluciones al preservar con estas reformas el principio jurídico de que en toda controversia, nadie debe ser juez y parte, como hasta hoy en día existía la incertidumbre con la participación del Poder Ejecutivo en la propuesta para la designación de los magistrados del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo y, con ello, la posibilidad de actuar con parcialidad”.

Desde su instalación, en febrero de 1990, hasta agosto de 2000, el TCA se incorporó a la estructura del poder ejecutivo del estado de Morelos, pues, como se refirió, el nombramiento de magistrados se efectuaba mediante designación del gobernador del Estado, con aprobación del Congreso del Estado, lo que se traducía en el papel, en mero formalismo.

IV. ¿AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA?

Sí bien la justificación de la creación del TCA se sustenta en la existencia de una institución jurídica que garantice al gobernado la aplicación directa de la ley frente a la autoridad, así como la reparación de los intereses lesionados, lejos estaba de responder a ello, pues sus características no le otorgaban ese ejercicio absoluto, como se refirió, por el hecho de ser designados por el gobernador en turno.

El artículo 6 de la Ley de Justicia Administrativa⁴ vigente en esa época estableció que los magistrados del TCA serían nombrados por el titular del poder ejecutivo, durarían en su cargo seis años, los que coincidirían con el periodo constitucional del poder ejecutivo, y sus nombramientos serían sometidos a la aprobación del Congreso del Estado. Si bien se estableció que no podrían ser removidos, ni sustituidos ni suspendidos durante su ejercicio, sino mediante juicio de responsabilidad, y aunque se pudiera pensar que ello garantizaba autonomía e independencia, lo cierto es que formaban parte de la administración pública estatal, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos vigente en esa época, lo cual dejó dudas respecto a su real autonomía e independencia.

V. CONSOLIDACIÓN

La consolidación del TCA como un tribunal autónomo e independiente inició con la reforma publicada el 13 de septiembre de 2000,⁵ en la

⁴ *Idem.*

⁵ P. 15, disponible en <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2000/4075.pdf>

cual se estableció que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es parte del poder judicial del estado, que es un órgano de control de la legalidad, con potestad de anulación y dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

Esa reforma fue congruente con la realizada al artículo 109 bis de la Constitución Política del Estado de Morelos,⁶ que señala que los magistrados del TCA serán designados por el Congreso del estado, conforme a lo establecido en Constitución estatal y la Ley de Justicia Administrativa del Estado, derogando la facultad del gobernador para su designación.

VI. TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA

En la nueva etapa del TCA se dan los pasos firmes para ser reconocido como un órgano garante de la legalidad y de plena jurisdicción en el dictado y cumplimiento de sus resoluciones.

Durante los años siguientes, los magistrados del TCA del estado de Morelos legitiman su investidura, no solo con la emisión de resoluciones favorables al particular, sino con la firmeza de hacerlas cumplir aun ante la resistencia de las autoridades para acatarla. Muestra de ello es que desde el 2006 se ha aplicado el catálogo de medidas de apremio que la ley permite al juzgador para hacer cumplir sus determinaciones, que va de la amonestación, multas y arresto hasta destituciones de servidores públicos, principalmente del orden municipal. Sin duda, una muestra clara de autonomía e independencia del juzgador.

Es preciso mencionar que en 2012 se ratificaron, por un periodo de ocho años más, a los magistrados que fueron designados en 2006, hecho inédito para el TCA.

⁶ P. 25, disponible en <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2000/4073.pdf>

VII. TRANSFORMACIÓN: TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) fue elevado a rango constitucional mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 27 de mayo de 2015.⁷

Se reformó también el artículo 116, fracción V de la CPEUM, en el que se estableció que las constituciones y leyes de los estados deberían instituir tribunales de justicia administrativa dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimiento y, en su caso, los recursos contra sus resoluciones.

El constituyente del estado de Morelos procedió a la modificación del texto constitucional local para hacerlo acorde con el SNA, y el 5 de agosto de 2015, la LII Legislatura del Estado hizo la declaratoria de reforma constitucional, mediante la cual se instrumenta el Sistema Estatal Anticorrupción. Dicha declaratoria fue publicada en el *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, número 5315, el 11 de agosto de 2015.

Acorde con la reforma federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Morelos, en términos de la reforma al artículo 109 bis de la Constitución local, se transformó en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y, orgánicamente, pasó tener tres a cinco magistrados en su composición.

Asimismo, se erigió como un tribunal dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, que tendría a su cargo el conocimiento y resolución de las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten en la administración pública estatal o municipal o sus organismos auxiliares estatales o municipales y los particulares, así como con competencia para declarar la existencia de conflicto de

⁷ Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción.

intereses, compatibilidad para el desempeño de dos o más empleos o comisiones con cargo al presupuesto de los poderes públicos y la imposición, en los términos que disponga la ley relativa, de las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, entre otras atribuciones y competencias destacadas en la reforma.

La reforma constitucional a nivel local estableció, en su disposición transitoria décima cuarta, que se llevarían a cabo las adecuaciones necesarias al marco normativo vigente, dentro del plazo de 120 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que entró en vigor el decreto de reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.

Por esta razón, la LIII Legislatura del estado, en sesión plenaria ordinaria, de 9 de diciembre de 2015,⁸ aprobó la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, la cual fue publicada en el *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, número 5366, el 3 de febrero de 2016, iniciando su vigencia el 4 de febrero de 2016, por así disponerlo el artículo transitorio segundo.⁹ En esta ley se regulan las facultades otorgadas por la Constitución local al TJA, para dar cabida al Sistema Estatal Anticorrupción, con la distribución de competencias que le corresponde a cada entidad pública que lo integra.¹⁰

Como se dijo, el estado de Morelos estaba obligado a establecer el Sistema Estatal Anticorrupción, siendo el primer estado de la república en acatar lo mandado por el constituyente federal, pues oportunamente ha creado las instituciones correspondientes y ha generado y reformado las leyes inherentes al Sistema Estatal Anticorrupción.

⁸ Continuada el 14 y concluida el 15 de diciembre del 2015.

⁹ SEGUNDO. La presente Ley entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"* órgano de difusión del Estado de Morelos.

¹⁰ Art. 40, fracc. III de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el 3 de febrero de 2016.

VIII. NUEVA ÉPOCA

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, conforme a la reforma de agosto de 2015, que instaaura las Salas Especializadas en Responsabilidades Administrativas, ingresa a una nueva etapa institucional que no solo robustece la independencia y autonomía del juzgador, sino que refuerza la democracia jurisdiccional, la templanza, la fortaleza, la credibilidad, el compromiso y la confianza en la labor de impartir justicia.

La labor del TJA del estado de Morelos está comprometida con la protección de los derechos humanos, la aplicación del control de convencionalidad, la inaplicación o desaplicación de leyes o reglamentos contrarios o que conculcan derechos humanos, así como con las medidas cautelares en diversos temas de su competencia, como: presunción de inocencia, niñez, igualdad y equidad de género, adultos mayores, medioambiente, perspectiva de género, mínimo vital, entre otras.

IX. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La justicia administrativa en el estado de Morelos es fuente de decisiones jurisdiccionales que impactan positivamente en la sociedad morelense, ávida de encontrar en las instituciones del Estado credibilidad, honestidad, transparencia, eficiencia y legalidad. Por ello, tener certeza de que el TJA es un órgano con autonomía e independencia, capaz de restituir los derechos del gobernado al que se le hayan afectado por los actos de las autoridades, es altamente gratificante para los que integramos este tribunal.

Agradezco a los magistrados que integran el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, por la deferencia hacia la persona de quien esto escribe para la realización de este trabajo: magistrado presidente Manuel García Quintanar, titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas, magistrado Jorge Alberto Estrada Cuevas, titular de la Tercera Sala de Instrucción, magistrado Guillermo Arroyo Cruz, titular de la Segunda Sala de Instrucción, y magistrado Joaquín Roque González Cerezo, titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas.

Fuentes de consulta

Normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Morelos.

Ley de Justicia Administrativa del estado de Morelos de 1990; 2016; 2018.

Diario Oficial de la Federación, de 27 de mayo de 2015.

Digitales web

<http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/1990/3470.pdf>

<http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2000/4075.pdf>

<http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2000/4073.pdf>

<http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2003/4271.pdf>

Nayarit



JESÚS RAMÍREZ DE LA TORRE
Magistrado Presidente y Ponencia B

RAYMUNDO GARCÍA CHÁVEZ
Magistrado de la Ponencia A

YEMIRIA CATALINA RUIZ RUIZ
Magistrada de la Ponencia C

Origen, evolución y actualidad de la jurisdicción administrativa en Nayarit

Jesús Ramírez De La Torre

I. INTRODUCCIÓN

La justicia administrativa es el “mejor barómetro del Estado de derecho”,¹ afirmación indiscutible, partiendo del hecho de que es una obligación de la administración pública asegurar el respeto al principio de legalidad en todos sus órganos administrativos, así como el ejercicio correcto de los derechos de los ciudadanos.

Por tanto, la ley debe establecer los mecanismos necesarios para acceder a una vía jurisdiccional efectiva en caso de que sea necesario proteger los derechos subjetivos o intereses legítimos de los ciudadanos, reafirmando con ello el sometimiento de la administración pública al principio de legalidad; siendo la justicia administrativa la vía idónea para garantizar la legalidad de los actos de la autoridad.

El mérito de que Nayarit cuente con un tribunal encargado de impartir justicia en materia administrativa estriba en que por medio de dicho órgano se revisan los actos administrativos que los particulares exponen, ejerciendo para ello un control ante quienes detentan la administración pública, lo cual ha sido imperioso en todo Estado contemporáneo.

A través de estos mecanismos se reduce la avidez de quienes detentan el poder y, a su vez, se considera su actuar con base en las disposiciones legales previamente establecidas. En resumen, la vigencia de la norma debe prevalecer en todo momento, para lo cual, un órga-

¹ Barnes Vázquez, Javier, *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993, p. 29.

no jurisdiccional con plena autonomía es el idóneo para controlar la actividad administrativa.

En ese contexto, para Diego Valadés, los controles fungen como “instrumentos versátiles y dinámicos, [] a lo largo del tiempo se ha necesitado el establecimiento de reciprocidades y límites entre los diversos poderes”.² Asimismo, Manuel Aragón identifica tres tipos de controles, que consisten en “los jurisdiccionales, sociales y políticos, los cuales tienen peculiaridades distintas, a saber: el agente, objeto, canon de valoración y el resultado”,³ lo que al mismo tiempo impacta en lo que Loewenstein indicaba, pues “se pueden dividir a su vez en intra o inter orgánicos”,⁴ dependiendo de la manera en que son ejercidos.

En el estado de Nayarit, la jurisdicción administrativa se ejerce mediante el Tribunal de Justicia Administrativa, al que se le dotó de autonomía para dictar sus fallos, con independencia de cualquier autoridad, otorgándole patrimonio propio; teniendo como atribución primaria el dirimir las controversias administrativas que se susciten entre los particulares y las autoridades del poder ejecutivo del estado, municipios y de la administración pública paraestatal y municipal, o cualquier persona u órgano que funja como autoridad administrativa.

En las siguientes líneas se plasmará una breve reseña de antecedentes legales sobre la jurisdicción administrativa en Nayarit, dividida en tres etapas.

II. ORIGEN DEL TRIBUNAL

El primer paso para la creación de la jurisdicción administrativa en Nayarit lo constituyó la iniciativa con el proyecto de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit,⁵ que el gober-

² Valadés, Diego, *El control del poder*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 16.

³ Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder, Introducción a una teoría constitucional del Control*, México, IIJ-UNAM, 2002, p. 48.

⁴ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1964, p. 132.

⁵ Congreso del Estado de Nayarit, “Iniciativa de Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit”, en *Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit*, 2002.

nador del estado, contador público Antonio Echevarría Domínguez, por conducto del secretario general de gobierno del estado de Nayarit, remitió al poder legislativo de la entidad el 15 de marzo de 2001.

La mencionada iniciativa fue aprobada por el poder legislativo sin modificaciones sustanciales al proyecto inicial, solo se reestructuró el orden de los títulos. Esta Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit se conformó de cuatro títulos: el primero, denominado “disposiciones generales”, señaló que las disposiciones son de orden público, teniendo por objeto el regular la justicia administrativa en Nayarit, delimitando también el ámbito de aplicación de la ley; el segundo, denominado “de las disposiciones comunes al procedimiento y proceso administrativo”, contempló las disposiciones aplicables tanto al procedimiento como al proceso administrativo; el tercero se llamó “del procedimiento administrativo” y detalló el procedimiento administrativo a seguirse por las dependencias del poder ejecutivo del estado, los municipios y los organismos descentralizados con funciones de autoridad de carácter estatal o municipal, y el cuarto, titulado “del proceso administrativo ante el tribunal de justicia administrativa del estado de Nayarit”, explicó el funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit e instituyó el proceso contencioso administrativo.

El citado título cuarto de la ley previó la creación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit, integrado por una Sala Colegiada compuesta de tres magistrados que resolverían en Pleno.

Una situación relevante contemplada fue la creación de una Defensoría de lo Administrativo, que funcionó con un coordinador estatal y dos abogados adscritos, encargada de asesorar y patrocinar gratuitamente a los particulares necesitados, por su condición socioeconómica y cultural, en la tramitación de las controversias de la materia administrativa.

Es importante destacar que la creación del Tribunal de Justicia Administrativa fue propiciada por los artículos 115 y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁶ artícu-

⁶ Congreso de la Unión, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 2002.

los que expresamente dispusieron que las legislaturas de los estados debían establecer instancias para dirimir las controversias suscitadas entre los particulares y la administración pública estatal y municipal.

Así, mediante decreto 8435, se creó la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit,⁷ publicada el 17 de agosto de 2002, misma que estableció que el tribunal iniciaría labores el 3 de marzo de 2003.

El 18 de abril de 2009, en el *Periódico Oficial*, órgano del gobierno del estado de Nayarit, se realizó una reforma a la ley de la materia, reforma que permitió la presentación de documentos al tribunal y notificaciones a las partes, vía correo electrónico.⁸ De igual manera, el tres de marzo de 2012 se publicó otra reforma, que consistió en la adición de una sección quinta al título cuarto, donde se instituyó la carrera jurisdiccional administrativa y además amplió el procedimiento para la ejecución de las sentencias.⁹

Después de 11 años de vigencia del tribunal, el 5 de abril de 2014, se llevó a cabo una reforma a los artículos 82, fracción III, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Nayarit,¹⁰ reforma mediante la cual se extinguió el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit, transfiriendo la jurisdicción administrativa al poder judicial del estado.

Esta reforma se materializó bajo tres argumentos: el aparente fortalecimiento de la impartición de justicia especializada; la posibilidad facilitar el acceso de justicia administrativa a todos los usuarios en los extremos de la geografía del estado, y la posibilidad de reforzar la independencia de la justicia administrativa. Sin embargo, es necesario

⁷ *Idem*.

⁸ Congreso del Estado de Nayarit, “Iniciativa de reforma a la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit”, en *Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit*, 2009.

⁹ *Ibidem*, 2012.

¹⁰ Congreso del Estado de Nayarit, “Iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Nayarit”, en *Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit*, 2014.

precisar que la impartición de justicia administrativa no adolecía de las necesidades planteadas en la exposición de motivos; contrario a ello, el Tribunal de Justicia Administrativa se había consolidado como un ente especializado, independiente y de fácil acceso para la ciudadanía. Incluso, contrario a los argumentos de la iniciativa de reforma, con la transición de la jurisdicción administrativa al poder judicial se eliminó la defensoría de lo administrativo.

Como consecuencia de la reforma constitucional, el 29 de noviembre de 2014¹¹ se publicó el decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, para adecuar su aplicación a la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit, siendo el 19 de diciembre de 2014 cuando el poder judicial del estado asumió la jurisdicción administrativa.

II. LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PODER JUDICIAL DE NAYARIT

Ante esta transformación, al ser la jurisdicción administrativa un control interorgánico, por generarse entre un órgano de poder público, frente a otro de la misma naturaleza, no queda exenta de factores que busquen intervenir e influir en su vida interna, dada la trascendencia de las decisiones que ahí se adoptan.

En ese sentido, merece puntual mención este intervalo de la jurisdicción administrativa en Nayarit, entre el 19 de diciembre de 2014 y el 21 de diciembre de 2016, periodo que como ya se expuso, se extinguió el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit;¹²

¹¹ Congreso del Estado de Nayarit, “Iniciativa de Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit”, en *Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit*, 2014.

¹² Congreso del Estado de Nayarit, “Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit”, 5 abr 2014.

siendo de esta manera, que durante dos años asumió la competencia de dicha materia el poder judicial, por medio de la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Diversos dictámenes¹³ realizados por el Congreso del Estado de Nayarit, estiman que la reforma se originó por la necesidad de fortalecer la eficacia y cobertura de los servicios que hasta ese tiempo brindaba el otrora tribunal de la materia; arguyendo el legislador, como punto toral, la pretensión de ampliar la cobertura de la jurisdicción administrativa, a través de la estructura y alcance que tenía el poder judicial en el estado.

Aunado a lo anterior, la extinción del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit se atribuyó a la necesidad de concentrar toda la función jurisdiccional en un solo órgano del Estado, como lo es el poder judicial, mismo que ya ejercía, por medio de una sala, funciones de protector de la Constitución local y de la jurisdicción electoral, sin mencionar las diversas materias que por excelencia conoce por ser el tribunal de la entidad.

Es dable estimar que lejos de poder significar un avance en la materia administrativa, dicha reforma vulneró principios básicos de la administración de justicia, como la justicia expedita, especialización y, sobre todo, la autonomía, así como aquellos aspectos atinentes a los límites del control del poder, tal como lo señala Salvador Azuela, cuando afirma que “la norma fundamental marca el criterio, perfectamente lógico de que los estados, en su organización, no pueden adoptar formas contrarias al régimen representativo, republicano y democrático nacional; asimismo, que su orden interno tendrá que funcionar aplicando la doctrina de la división de poderes, por mandato de la Constitución”.¹⁴

¹³ Congreso del Estado de Nayarit, “Dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit”, 2014, disponible en <http://189.194.63.106/sisparlamentario/iniciativas/1416610000.pdf>

¹⁴ Azuela, Salvador, *Curso de derecho constitucional*, México, BUAP-SCJN, 2009, p. 287.

Ahora bien, para cumplir con la multicitada reforma y atendiendo a la complejidad que ello generó, se previeron diversas disposiciones transitorias, a efecto de establecer condiciones para que de forma gradual se llevara a cabo la transición entre el poder judicial de Nayarit y el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit; entre las que destacan las adecuaciones a la legislación secundaria. En este sentido, el 10 de noviembre de 2014,¹⁵ el Congreso del Estado de Nayarit adicionó y derogó el contenido de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, eliminando todo lo relativo al Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit y, en su lugar, se estableció que la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia sería quien conocería y resolvería las controversias que en materia administrativa y fiscal se suscitaran entre la autoridad administrativa y los particulares.

Entrando en vigor las modificaciones en materia administrativa,¹⁶ se permitió que el Tribunal Superior de Justicia del Estado ejerciera la jurisdicción mediante la Sala Constitucional Electoral,¹⁷ conformada por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales fungía como presidente; y quienes, para resolver materialmente los asuntos administrativos y fiscales, ya competencia de la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia, los plenos del Tribunal y del Consejo de la Judicatura, acordaron que las demandas se turnaran de manera aleatoria entre los magistrados integrantes de la Sala para la sustanciación y resolución, reservando al Pleno de dicho órgano la emisión de la resolución en el recurso de reconsideración previsto en la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit.

¹⁵ *Ibidem*, nota 6.

¹⁶ Cfr. “Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit”, publicado 5 abr 2014.

¹⁷ Art. 88 de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, con fecha 5 de abril de 2014, vigente para el periodo en el que la Sala Constitucional Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit ejercía jurisdicción y competencia en materia administrativa.

III. LA AUTONOMÍA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LA ACTUALIDAD

Como se expuso en líneas anteriores, a partir de noviembre de 2014, la jurisdicción administrativa se ejerció en la Sala Constitucional-Electoral del Poder Judicial del Estado de Nayarit. Sin embargo, a raíz de las reformas constitucionales en materia anticorrupción,¹⁸ específicamente la adición al artículo 116, fracción V de la carta magna; el poder legislativo del estado de Nayarit se avocó y armonizó su normativa, aprobando una reforma a la Constitución política local,¹⁹ mediante la cual se desincorporaron las atribuciones que el poder judicial del estado de Nayarit ostentaba en materia contenciosa administrativa, para dar lugar a la creación del actual Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit, el cual se erige como un órgano autónomo para dictar sus fallos, independiente de cualquier autoridad, dotado de patrimonio propio e investido de autonomía presupuestal.

Como consecuencia de lo anterior, se expidió la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit,²⁰ misma que establece la estructura y atribuciones del actual Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit, órgano jurisdiccional que inició funciones el 2 de enero de 2017.

El actual Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit se encuentra integrado por una sala, compuesta de tres magistrados designa-

¹⁸ Congreso de la Unión, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción”, 27 may 2015, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

¹⁹ Congreso del Estado de Nayarit, “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Nayarit, en materia de disciplina financiera y combate a la corrupción”, 18 oct 2016, disponible en <http://189.194.63.106/sisparlamentario/iniciativas/1477917035.pdf>

²⁰ Congreso del Estado de Nayarit, “Ley de Justicia y Procedimientos de Nayarit”, 21 dic 2016, disponible en <http://189.194.63.106/sisparlamentario/iniciativas/1490859021.pdf>

dos por la trigésima primera legislatura del Congreso del Estado de Nayarit,²¹ por un periodo de diez años.

Ahora bien, para la creación de la vigente Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, se tomaron como base sus predecesoras de 17 de agosto de 2002 y de 29 de noviembre de 2014, para efectos del procedimiento administrativo común y del juicio contencioso administrativo, añadiendo adecuaciones que la época actual exige e incorporando atribuciones en materia de responsabilidad administrativa de servidores públicos y particulares, acorde con el artículo 87 de la ley en cita.

Con la adecuación al numeral antes mencionado, el tribunal asumió jurisdicción y competencia en el estado de Nayarit para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre los particulares y las autoridades; resolver respecto de las faltas administrativas graves, investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior del Estado y los órganos internos de control, e imponer las sanciones que correspondan a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades.

Con lo anterior, actualmente se tienen atribuciones necesarias para dar cumplimiento al objetivo que el Sistema Nacional Anticorrupción estatuye, participando en la integración del Comité Coordinador, en términos de la ley del sistema local anticorrupción y la Constitución local.

Finalmente, es importante mencionar la reciente presentación ante el Honorable Congreso del Estado de Nayarit, de una iniciativa de reforma constitucional y legal en el marco jurídico del tribunal, para incorporar magistrados especializados en materia de responsabilidad administrativa; sin embargo, esta pretensión aún se encuentra pendiente del respectivo proceso legislativo.

²¹ Congreso del Estado de Nayarit, “Decreto que designa a los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit”, 11 nov 2016, disponible en <http://189.194.63.106/sisparlamentario/iniciativas/1480687760.pdf>

Fuentes de consulta

Bibliográficas

Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, México, IJJ-UNAM, 2002.

Azuela, Salvador, *Curso de derecho constitucional*, México, BUAP-SCJN, 2009.

Barnes Vázquez, Javier, *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993.

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1964.

Valadés, Diego, *El control del poder*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2006.

Normativas

Decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, 2012.

Dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, 2016.

Información histórica legislativa del Congreso del Estado de Nayarit.

Iniciativa con el proyecto de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, 2002.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, 2009.

Iniciativa con proyecto de reforma, que reforma, deroga y modifica diversas disposiciones de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, 2014.

Nuevo León



RODRIGO MALDONADO CORPUS
Magistrado presidente

CRUZ CANTÚ GARZA
Magistrado integrante de la Sala Superior

JOSÉ MANUEL GUAJARDO CANALES
Magistrado integrante de la Sala Superior

JUANA MARÍA TREVIÑO TORRES
Magistrada de la Primera Sala



ELVA GABRIELA SÁNCHEZ MALERVA
*Secretaria de Estudio y Cuenta en Funciones de Magistrada
de la Segunda Sala Ordinaria*

JUANA GARCÍA ARAGÓN
Magistrada de la Tercera Sala Ordinaria

GENARO SÁNCHEZ MARTÍNEZ
Magistrado de la Cuarta Sala Ordinaria

MARIO TREVIÑO MARTÍNEZ
*Magistrado de la Sala Especializada en Materia
de Responsabilidades Administrativas*

La justicia administrativa del estado de Nuevo León

*Juana García Aragón
Rodrigo Maldonado Corpus*

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo hace una reseña histórica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, desentrañando primeramente la conceptualización de justicia administrativa, para después adentrarnos en el estudio del origen de la justicia administrativa en el sistema jurídico mexicano y los antecedentes más importantes que marcaron su desarrollo, desde 1853, para finalmente enfocarnos en la evolución del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, desde la expedición de la Ley de Justicia Administrativa del Estado —con la cual este órgano, materialmente jurisdiccional, pasó de tener una estructura uninstitucional a una estructura binstitucional— hasta la creación de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas.

II. GÉNESIS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Para conocer la historia de la justicia administrativa del estado de Nuevo León, en primer lugar es importante centrarnos en conocer qué entendemos por justicia, de la cual podemos mencionar que es una virtud que se encuentra inmersa en el propio ser humano, y es uno de los anhelos de cada uno de los miembros de la sociedad, pues ella se constituye como uno de los pilares del Estado de derecho.

El concepto de dicha virtud ha evolucionado desde su más básica concepción como lo definió Domicio Ulpiano (Perez de los Reyes) de dar a cada uno lo que le corresponde, hasta lograr concebirlo como un conjunto de valores en los que se basa el Estado. De ahí la importancia de que se analice dicha virtud en relación con el derecho administrativo.

Esa importancia es la que inspira el análisis epistemológico de la justicia administrativa, partiendo por supuesto de la virtud elemental de justicia, pues ese es el fin propio de todo proceso jurisdiccional, y en el caso del derecho administrativo, dicho valor va más a allá del simple análisis de la legalidad del acto.

Acorde con lo anterior, ahora nos podríamos preguntar: ¿qué es la justicia administrativa? La respuesta es medular para la investigación que se realiza, ya que a través de ella se analiza la legalidad de los actos de la administración pública, en todos los órdenes, mediante litigios, a órganos o tribunales jurisdiccionales independientes e imparciales, creándose un Estado de derecho, idea proyectada por la magistrada Magda Zulema Mosri Gutiérrez, quien refiere:

El Estado de derecho implica sobre todo el sometimiento de las autoridades y los entes públicos al orden jurídico instituido, el cual previene que autoridades públicas solamente pueden actuar en el marco de las competencias otorgadas. Sin embargo, en el despliegue de su actuación puede eventualmente apartarse de su ámbito competencial y lesionar la esfera jurídica de los gobernados, que frente al poder del Estado es tutelada por nuestro orden constitucional y legal.

La justicia administrativa, pues, no es sino el control constitucional y legal de los actos de la autoridad por medio de los mecanismos legales, de los órganos y de los procedimientos instituidos en la ley; así como la defensa de los derechos de los particulares que pueden ser vulnerados por dichos actos, a fin de que estos obtengan la reparación de los daños ocasionados”.¹

¹ Mosri Gutiérrez, Magda Z., *Tribunal Fiscal*, consulta 31 mayo 2019, disponible en <http://www.tfffa.gob.mx/investigaciones/pdf/lajusticiafiscalyadministrativaenmexico.pdf>

De manera que “En presencia de justicia administrativa estamos cuando un órgano administrativo resuelve cierto conflicto que implica un derecho subjetivo”,² es decir, la justicia administrativa exige que el problema planteado sea de naturaleza administrativa, en donde una de las partes siempre es una autoridad que integra la administración pública. Dicho de otra manera, la justicia administrativa o “[...] el derecho contencioso administrativo se ha considerado como el conjunto de normas que regulan las defensas del particular frente al Poder Ejecutivo”.³

Hay que señalar que la administración de la justicia administrativa por medio de los juicios contenciosos se ha acuñado con particularidades que hacen que, por sí misma, resulte compleja la implementación de este tipo de procesos, en virtud de que, en la teoría del derecho administrativo, el acto administrativo goza de una presunción de legalidad.

Dicha cualidad dota al acto administrativo de validez desde el momento de su emisión, lo cual se justifica por dos razones: la primera, porque todas las autoridades están obligadas por disposición constitucional a ajustar su actuar conforme a lo dispuesto en la Constitución, leyes y demás reglamentos y, en segundo término, debido a que el Estado tiene como fin primordial el bien común, y de ahí que sus actos estén, en principio, dirigidos a cumplir con dicha finalidad.

III. ANTECEDENTES NACIONALES

Ahora bien, el análisis de los antecedentes de la justicia administrativa en el derecho administrativo nos permite hacer una reflexión de la situación actual de la misma y lograr entender los acontecimientos que fueron forjando el derecho contencioso administrativo, todo con el fin de entender de mejor manera el concepto de la justicia administrativa.

Así pues, desde 1853 a la fecha han ocurrido múltiples acontecimientos que moldearon los sistemas jurídicos, y el derecho administrativo, en específico el derecho contencioso administrativo, no es la excepción.

² Treviño Garza, Adolfo J., *Tratado de derecho contencioso administrativo*, México, Porrúa, 1997.

³ Treviño Garza, Adolfo J., *op. cit.*

Es por ello que nos es de suma importancia mencionar el origen del derecho administrativo. Muchos juristas especializados en la materia reconocen al derecho francés como el origen del derecho contencioso administrativo, ya que en Francia, a principios del siglo XIX, como consecuencia de la división de poderes, se instituyó un Consejo de Estado, entre cuyos objetivos se encontraba el aseguramiento de la legalidad de los actos del poder, estableciéndose límites mediante un proceso jurisdiccional.

Partiendo de ese origen, el primer antecedente importante en México se suscitó en 1853, cuando se instituyó la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, redactada por don Teodosio Lares; sin embargo, esta fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte, en ese entonces presidida por Ignacio L. Vallarta, bajo el argumento de que el poder ejecutivo no podía hacerse justicia por su propia mano, y que el hecho de que el poder ejecutivo emitiera resoluciones de carácter jurisdiccional rompería con el principio de división de poderes.

Más adelante, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, se estableció como sistema de control de legalidad de los actos administrativos un mecanismo que le correspondía al Poder Judicial de la Federación.

Después, en 1936, se expidió la Ley de Justicia Fiscal y, posteriormente, en 1937, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, órgano que estaba situado en el poder ejecutivo y estaba facultado para dirimir las controversias entre los particulares y los actos de la Secretaría de Hacienda. Esta Ley de Justicia Fiscal fue abrogada mediante la expedición del Código Fiscal de la Federación.

Tiempo después, en 1946, se reformó el artículo 104 de nuestra carta magna y se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los recursos de revisión en contra de las sentencias de los tribunales administrativos.

Lo anterior resultó ser de sustancial importancia en la historia del derecho contencioso administrativo, ya que a consecuencia de ello, en 1968, se volvió a reformar el artículo 104 de la Constitución, para facultar al legislador para crear tribunales de lo contencioso adminis-

trativo, dotados de plena autonomía para dirimir controversias entre particulares y la administración pública.

Ahora bien, es preciso señalar que desde su creación, en 1938, a la fecha, el Tribunal Fiscal —ahora Tribunal de Justicia Administrativa— ha incrementado los tipos de asuntos que conoce, ello a través de múltiples reformas. Dada su importancia, se destaca la reforma realizada en 2015, por virtud de la cual se facultó a este tribunal para sancionar a los servidores públicos por faltas graves.

Actualmente, el Tribunal de Justicia Administrativa de la Federación tiene presencia a nivel nacional, y sus procesos están dotados de herramientas actuales, como lo es el juicio en línea.

IV. ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN NUEVO LEÓN

En 1984 se fundó en primer término un juzgado fiscal, que estaba regulado en el título sexto del entonces Código Fiscal del Estado de Nuevo León, órgano que dictaba sus fallos en representación del ejecutivo, de forma unitaria, y no se encontraba supeditado a ninguna otra dependencia.

La competencia de este tribunal se encontraba regulada en el artículo 198, cuyo texto aducía en sus fracciones:

- I. Contra las resoluciones y liquidaciones de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado o de sus dependencias, que sin ulterior recursos administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación.
- II. Contra los acuerdos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, sanciones por infracciones a las Leyes Fiscales.
- III. Contra cualesquier resolución o acto diverso de los anteriores, dictado en materia fiscal y que causen agravio no reparable por algún recurso administrativo.
- IV. Contra la negativa de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado para ordenar la devolución de lo indebidamente pagado.

Como se puede advertir, los procesos se instauraban en contra de los actos emanados por la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León. De esta manera, en 1991, el Congreso del estado de Nuevo León aprobó la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Código Procesal, impulsados por el entonces gobernador Jorge A. Treviño Martínez, ordenamientos a través de los cuales se reguló tanto la parte orgánica como la adjetiva necesaria para que funcionara el proceso contencioso administrativo.

Consecuentemente, en 1992 nació el Tribunal Contencioso Administrativo de Nuevo León, como un órgano uninstitucional y unitario, nombrándose como titular al licenciado Adolfo J. Treviño. Desde su creación, este órgano fue dotado de la autonomía necesaria para su funcionamiento.

Posteriormente, en 1997, se expidió la Ley de Justicia Administrativa del Estado, con la cual este órgano, materialmente jurisdiccional, diseñó una estructura binstancial, en donde el tribunal se integró por dos salas ordinarias y una Sala Superior, estableciendo un pleno para el conocimiento de todos los aspectos administrativos y la toma de decisiones relevantes para el buen funcionamiento del mismo.

Con lo anterior, en 2009, el mandatario José Natividad González Parás impulsó una reforma vital y contemporánea para la justicia administrativa, incorporando la modalidad de los juicios orales y estableciendo el fundamento jurídico para el funcionamiento del tribunal virtual administrativo.

En 2012 se cambió la denominación del Tribunal Contencioso Administrativo a Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, y se creó con ello la Sala Superior, colegiada, es decir, conformada por tres magistrados, lo anterior con la intención de dotar de mayor certeza y transparencia a las resoluciones emitidas.

A su vez, durante ese mismo año se creó la Sala Especializada en Juicios Orales, para lo cual, en la Tercera Sesión Extraordinaria de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, celebrada el 7 de mayo de 2012, se determinó que la Tercera Sala Ordinaria de este tribunal será la que conocerá de los juicios orales, en el entendido de que la primer audiencia oral se celebró el 14 de febrero de 2013.

Por otra parte, en 2013, se posibilitó la instalación de tribunales de justicia en el ámbito municipal; sin embargo, a la fecha no se encuentra en funcionamiento ningún tribunal de dicha naturaleza, de ahí que en el tribunal estatal sean ventilados a su vez los conflictos suscitados entre los particulares y las diversas autoridades municipales. Cabe señalar que dicha reforma fue resultado de la controversia constitucional 61/2010, promovida por el municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, contra los poderes ejecutivo y legislativo del estado.

En 2017 se previó la posibilidad de que la Sala Superior determinara el número de salas ordinarias, en atención a los nombramientos que emita el Congreso del estado de Nuevo León.

Durante 2018 se concretizó la reforma constitucional para la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, por la cual, el Tribunal de Justicia Administrativa es el órgano competente, a través de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves, o que constituyan hechos de corrupción, así como a los particulares que participen en los actos vinculados con dichas responsabilidades.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

Morales, Rafael I., *Derecho administrativo*, 2º curso, México, Oxford University Press, 2012.

Treviño Garza, Adolfo J., *Tratado de derecho contencioso administrativo*, México, Porrúa, 1997.

Digitales web

Mosri Gutiérrez, Magda Z., *Tribunal Fiscal*, consulta 31 mayo 2019, disponible en <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/lajusticiafiscalyadministrativaenmexico.pdf>

Oaxaca



MARÍA ELENA VILLA DE JARQUÍN
Magistrada presidenta

MANUEL VELASCO ALCÁNTARA
Magistrado Integrante de la Sala Superior

ABRAHAM SANTIAGO SORIANO
Magistrado Integrante de la Sala Superior

RAÚL PALOMARES PALOMINO
Magistrado Integrante de la Sala Superior

ADRIÁN QUIROGA AVENDAÑO
Magistrado Integrante de la Sala Superior

FRIDA JIMÉNEZ VALENCIANA
Magistrada de la Primera Sala Unitaria

JAVIER MARTÍN VILLANUEVA
Magistrado de la Segunda Sala Unitaria

ANA MARÍA SOLEDAD CRUZ VASCONCELOS
Magistrada de la Tercera Sala Unitaria

PEDRO CARLOS ZAMORA MARTÍNEZ
Magistrado de la Cuarta Sala Unitaria

JULIÁN HERNÁNDEZ CARRILLO
Magistrado de la Quinta Sala Unitaria

ENRIQUE PACHECO MARTÍNEZ
Magistrado de la Sexta Sala Unitaria

MARÍA MAYELA GARCÍA MALDONADO
Magistrada de la Séptima Sala Unitaria

Reseña histórica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca

María Elena Villa de Jarquín

La sumisión a los preceptos constitucionales y a las resoluciones que emanaren de cada poder, en el círculo de las facultades, es la principal garantía del orden público y la única que puede encontrarse, para la conservación de las instituciones.

BENITO JUÁREZ

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma suprema de la nación mexicana, establece, entre otros aspectos, nuestro Estado de derecho y sistema de gobierno, y también reconoce una serie de derechos, obligaciones y, más recientemente, los derechos humanos, con la perspectiva de arribar a nuevos escenarios de justicia social, donde la legalidad sea rasgo trascendental.

Juristas mexicanos como Luis de la Rosa, Francisco de Paula Madrazo y, en especial, Teodosio de Lares, postulan que el derecho administrativo se funda en los principios del orden racional, apoyados en la naturaleza del hombre y de la sociedad. José María Castillo Velasco deduce las condiciones indispensables de la organización administrativa, a saber: “[...] que la administración debe estar en perfecta armonía con las instituciones políticas y que la administración debe ser independiente, esencialmente activa y responsable”.¹

¹ Castillo, Velasco, José María del, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, México, UNAM, 1994, t. I, p. 12.

La acción administrativa del estado se ejerce en virtud de las leyes vigentes, reflejo del orden constitucional de derecho. Así, cobra vigor la justicia administrativa, que ha venido generando cambios de paradigmas y actitudes del capital humano comprometido con la misma. En ese contexto, el México contemporáneo avanza en la legislación en materia de lo contencioso administrativo y combate a la corrupción en el país. En todo ese proceso se aprecian los esfuerzos que realiza Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos, A.C., que busca consolidar y acrecentar una parte estratégica del sistema nacional de impartición de justicia, fortaleciendo la justicia contenciosa administrativa perfilada del siglo XIX hasta nuestros días.

Cabe recordar que la justicia fiscal y administrativa se consolidó en nuestro país el 1 de enero de 1937, cuando entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal, que dio origen al Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, antecedente histórico de los tribunales administrativos de carácter estatal, los cuales constituyen un espacio para demandar justicia, contribuyendo así al orden, la paz y la tranquilidad de los gobernados.

El *Benemérito de las Américas* señalaba que “solo los medios legales pueden dar resultado satisfactorio y honroso. Las vías de hecho solo sirven para desnaturalizar la causa más justa y para sistematizar la anarquía”.²

En efecto, el principio de legalidad, resultado de la Revolución francesa, establece que no se puede exigir obediencia sino en nombre de la ley, por lo que todo acto de autoridad que no encuentre su fundamento en una norma válida, en el que se regule tanto su competencia como el acto mismo, deviene un acto arbitrario.

Respecto de la jurisdicción contenciosa administrativa local, como se ha mencionado, los principios que rigen su actuar están establecidos en forma específica en los artículos 109, 116 y 122 de la Constitución federal. El artículo 17 de la misma señala como una garantía del ciudadano contar con una justicia pronta, completa, imparcial, gratuita e independiente, parámetros de la calidad del servicio público

² Henestrosa, Andrés, *Benito Juárez Flor y látigo, Ideario Político*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 189

de justicia. En ese aspecto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca lo expresa primeramente en sus artículos 125, 111 C, 111, y ahora en su artículo 114 *quéter*.

II. ETAPAS DE EVOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, AHORA TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA

1. Primera

El 31 de diciembre de 2005 se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca* el decreto 196, por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Oaxaca y, por primera vez, acorde con el modelo federal y atendiendo las exigencias de la sociedad en materia de justicia administrativa, se realizaron reformas y adiciones en el artículo 125.³ También se reformó el

³ Artículo 125. La Justicia Administrativa en el Estado, se impartirá, por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tendrá a su cargo resolver las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares. Así como las que se susciten entre los municipios entre sí o entre estos y el Gobierno del Estado, como consecuencia de los convenios que celebren para el ejercicio de sus funciones, de ejecución de obras o prestación de servicios públicos municipales; la Ley de Justicia Administrativa establecerá las normas para su organización y funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Será competente para conocer de las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Municipal, cuando no haya organismos o disposiciones de carácter Municipal que diriman. Dichas controversias estas disposiciones deberán ser aprobadas por el Congreso del Estado. El Tribunal Contencioso Administrativo, será revisor en segunda instancia de las determinaciones que dicten los juzgados de primera instancia que se forman con arreglo a esas leyes. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es un órgano del Estado, de Control de legalidad con plena jurisdicción y competencia. Formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional, dotado de autonomía plena para dictar fallos y hacerlos cumplir, interpretar la ley administrativa y determinar la legalidad a través de sus resoluciones tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio se compondrá del número magistrados que determine la Ley, los que tendrán los mismos derechos y prerrogativas que los magistrados del Tribunal Superior

artículo 2,⁴ tercer párrafo, estableciendo el principio de legalidad.

De igual forma, el 31 de diciembre de 2005, mediante decreto 197, se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* la primera Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, la cual se dividía en tres libros, que establecían en el primero la figura del acto administrativo, con sus requisitos y elementos, el procedimiento administrativo, el recurso de revisión en la vía administrativa. El libro segundo establecía la estructura, competencia y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El libro tercero preveía la jurisdicción contenciosa, al establecer el juicio de nulidad o procedimiento contencioso administrativo como la instancia para impugnar los actos que emiten los distintos órganos de la administración pública estatal y municipal, por parte de los administrados.

Consecuentemente, el 9 de enero de 2007 se instaló formal y materialmente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como un órgano del Estado de control de legalidad, con *autonomía plena* para dictar sus fallos y hacerlos cumplir e interpretar la ley a través de sus resoluciones, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Dicho órgano inició con un Pleno, integrado por tres magistrados, y la presidencia recaía en uno de ellos, con tres salas unitarias.

2. Segunda

Con las reformas a la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, publicadas en el *Extra del Periódico Oficial* del Estado el 12 de octubre de 2009, mediante decreto 1397, se iniciaba la segunda etapa de evolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que se transformaba este órgano jurisdiccional; dando paso a la creación de dos

de Justicia del Estado, con las obligaciones y restricciones que la misma ley les señale. Los jueces instructores de lo Contencioso Administrativo tendrán los mismos derechos que los del Tribunal Superior de Justicia.

⁴ Artículo 2. [...] El Poder Público y sus Representantes solo pueden hacer lo que la ley le autoriza y deben hacer, lo que la ley les ordena [...].

salas de primera Instancia, presididas por un solo magistrado, y una Sala Superior, conformada por tres magistrados, como segunda instancia.

El objetivo sustancial fue consolidar la *segunda instancia*, con lo cual, la jurisdicción administrativa en Oaxaca garantizó el derecho de los administrados a la misma y se posicionó el tribunal en el ámbito nacional. Tanto las salas de primera instancia como la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Oaxaca quedaron instaladas formalmente el 27 de octubre de 2009.

Todas y todos los magistrados sesionaban en Pleno para elegir al presidente, elaborar el proyecto de presupuesto, emitir acuerdos para la buena administración y funcionamiento del tribunal principalmente. A su vez, la segunda instancia, dentro del ámbito de sus competencias, conocía de los recursos de revisión, excusas, excitativas de justicia, y fijaba los criterios del tribunal por mencionar algunas.

3. Tercera

En 2011 se efectuó una reforma al artículo 125 de la Constitución local, para instituir la justicia administrativa en el artículo 111, inciso C,⁵ publicada mediante decreto 397, el 15 de abril de 2011. Ello transformo totalmente el tema de la justicia administrativa en Oaxaca, ya que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Oaxaca *dejó de ser autónomo*, para convertirse en un tribunal especializado *adscrito al poder judicial del estado de Oaxaca*.

⁵ Artículo 111. El Poder Judicial contará con Tribunales Especializados, de carácter permanente, autónomos en su funcionamiento e independientes en sus decisiones, los cuales contarán con las siguientes características y atribuciones:

[...]

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá la estructura que establece la Ley de Justicia Administrativa.

[...]

C. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que impartirá la Justicia Administrativa y tendrá a su cargo resolver las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares. Así como las que se susciten entre los municipios entre sí o entre estos y el Gobierno del Estado, como consecuencia de los convenios que celebren para el ejercicio de funciones, de ejecución de obras o prestación de servicios públicos municipales; la ley

Así, para armonizar las leyes secundarias, mediante decretos 1183 y 1297, publicados en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 28 de abril y el 4 de julio de 2012, se reformaron la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca y la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, respectivamente.

En los artículos 181⁶ y 182⁷ de La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, así como en el artículo 83⁸ de la Ley de Justicia

establecerá las normas para su organización y funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

Será competente para conocer de las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Municipal, cuando no haya organismos o disposiciones de carácter municipal que diriman dichas controversias. Estas disposiciones deberán ser aprobadas por el Congreso del Estado.

⁶ Artículo 181. La justicia en materia administrativa, se impartirá por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y tendrá a su cargo resolver las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares; así como las que se susciten entre los Municipios entre sí o entre estos y el Gobierno de Estado; como consecuencia de los convenios que celebren para el ejercicio de funciones, de ejecución de obras o prestación de servicios públicos municipales. La Ley de Justicia Administrativa establecerá las normas para su organización y funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

⁷ Artículo 182. Todo lo que se refiere a la estructura orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se sujetará a lo previsto en el Libro Segundo de la Ley de Justicia Administrativa; y a lo dispuesto en esta ley orgánica y el reglamento interno del Tribunal. Los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, durante el tiempo de su ejercicio, no podrán ocupar cargo en partidos políticos ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión en la federación, en cualquier estado de la república, en los municipios o en el ámbito privado, excepto la docencia o la investigación académica. Las retribuciones y prestaciones que reciban los magistrados propietarios de este Tribunal, serán igual a la que perciban los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y lo que disponga su reglamento interno y que estarán señaladas en el Presupuesto de Egresos del Estado. Las retribuciones y prestaciones que reciban los magistrados suplentes serán conforme al presupuesto de egresos y el reglamento interno.

⁸ Artículo 83. El Tribunal se integrará por: I. Órganos: a) El Pleno; b) La Presidencia; c) La Sala Superior, y d) Los juzgados de lo contencioso administrativo de primera instancia.

Administrativa reformada, dejaron de existir las salas de primera de instancia, para dar paso a dos *juzgados* de primera instancia y a la Sala Superior, como segunda instancia, integrada por cinco y posteriormente por seis magistrados. El Consejo de la Judicatura del Estado de Oaxaca, a través de una comisión, sería el encargado de conducir, administrar, vigilar y disciplinar este tribunal.

4. Cuarta

El 27 de mayo de 2015 se llevaron a cabo reformas trascendentes a la Constitución federal, para instituir el Sistema Nacional Anticorrupción en México y, consecuentemente, la LXII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca realizó reformas en ese sentido a la Constitución local, publicadas en el *Periódico Oficial del Estado* el 30 de junio de 2015, mediante decreto 1263.

El artículo 111⁹ de la Constitución local estableció el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas, con motivo de la fusión de los otrora Tribunales de lo Contencioso Administrativo y de Fiscalización. El nuevo órgano jurisdiccional ahora tendría una Sala

⁹ Artículo 111. El Poder Judicial contará con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas de carácter permanente, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, el contará con las siguientes características:

[...]

II. Estará integrado por una Sala Superior con cinco Magistrados y Salas Unitarias de Primera Instancia. [...]

La administración, vigilancia y disciplina en este Tribunal corresponderá [...] al Consejo de la Judicatura.

[...]

V. Los Magistrados de este Tribunal elegirán a su presidente, [...]

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia de fiscalización, rendición de cuentas, responsabilidad de los servidores públicos, combate a la corrupción e impartición de Justicia Administrativa, tendrá la estructura que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca y las siguientes atribuciones:

I a VII [...]

Superior, conformada por cinco magistrados y siete salas unitarias, dejando atrás la efímera existencia de los juzgados de lo contencioso administrativo. La administración, vigilancia y disciplina de este tribunal la seguiría manejando el Consejo de la Judicatura del Estado de Oaxaca.

En esa misma tónica, y para seguir fortaleciendo e implementando a nivel estatal el Sistema Nacional Anticorrupción, el 20 de octubre de 2017 se publicó en el *Periódico Oficial Extra del Estado* el decreto 702, mediante el cual se creó la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, abrogando la primigenia Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

5. Quinta

En virtud de las reformas en materia de combate a la corrupción ya referidas, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, donde se estableció la obligación de las entidades federativas de instituir tribunales de justicia administrativa, el 16 de enero de 2018 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca* el decreto 786, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, como el artículo 114 *quater*,¹⁰ el cual instaaura el Tribunal de Justicia Administrativa como órgano autónomo, con nuevas atribuciones en materia de combate a la corrupción.

¹⁰ Capítulo III del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca.

“Artículo 114 *quáter*. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia de fiscalización, rendición de cuentas, responsabilidad de los servidores públicos, combate a la corrupción e impartición de Justicia Administrativa, estará dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y su presupuesto.

Estará integrado por una Sala Superior y Salas Unitarias de Primera Instancia; las resoluciones de la Sala Superior serán definitivas e inatacables en el orden local.

[...]

Este nuevo órgano está integrado por una Sala Superior, conformada por cinco magistrados, siendo el órgano jurisdiccional encargado de la segunda instancia; seis salas unitarias de primera instancia, y una Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas. La totalidad de las y los magistrados integran el Pleno del tribunal, con atribuciones de carácter administrativo.

El pasado 25 de septiembre de 2019, el Congreso del Estado de Oaxaca aprobó el dictamen con Proyecto de Decreto de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, la cual establecerá la nueva organización y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa.

III. CONCLUSIÓN

Como podrá observarse, los preceptos constitucionales son el resultado lógico del desiderátum social, consistente en traducir los imperativos de la personalidad humana en normas de carácter jurídico fundamental. El viejo anhelo del México independiente siempre ha sido mejorar la administración pública de conformidad con las leyes vigentes. La Constitución, la ley, las normas administrativas y los principios generales buscan primordialmente el cumplimiento del interés general, por lo que es claro que la acción de la administración pública debe lograr el bienestar del interés público y el bien general de los administrados, pues, de lo contrario, el Estado no cumplirá eficazmente con sus funciones. Por ello, debemos reconocer que para mejorar la eficiencia de la función del Estado, la jurisdicción administrativa tiene ante sí, tanto a nivel federal como estatal, el gran reto de contribuir a nuevos escenarios de eficiencia, eficacia y honestidad bajo parámetros de legalidad de la administración pública.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, así como los del resto del país, tienen ante sí la responsabilidad de hacer efectiva la autonomía e independencia judicial para garantizar servicios de calidad a los gobernados, y ahora hacer efectivo el combate a la corrupción.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, *Compilación de Ponencias 2003-2005*, Impreso en los Talleres Gráficos de Gobierno del Estado de Querétaro, 2005.

Henestrosa, Andrés, *Benito Juárez flor y látigo. Ideario político*, 6ª ed., Porrúa, México, 2006.

Castillo Velasco, José María del, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, México, UNAM, 1994, t. I.

Hemerográficas

De la Torre, Torres, Rosa María, “Derecho, principios y justicia el principio de proporcionalidad en los juicios administrativos”, en *Revista Tribuna de lo Contencioso Administrativo*, año 3, núm. 5, abr, 2009, p. 13.

Digitales web

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Diagnóstico sobre el estado actual de la justicia administrativa a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción, Ciudad de México, 2014, disponible en <http://justicia-administrativa.cide.edu/>

Normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

Dictamen con Proyecto de Decreto de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca.

Puebla



MARÍA DE LOURDES DIB Y ÁLVAREZ
Magistrada presidente

ALFONSO SIRIAKO GUILLÉN ALMAGUER
Magistrado de la Primera Sala Unitaria

DAVID PAZ MORENO
Magistrado de la Segunda Sala Unitaria

LUZ MARÍA AGUIRRE BARBOSA
Magistrada de la Tercera Sala Unitaria

RUBÉN JOSÉ HUERTA YEDRA
Magistrado de la Cuarta Sala Unitaria

MARÍA ESTHER TORREBLANCA CORTÉS
Magistrada de la Quinta Sala Unitaria

GILBERTO SUÁREZ MACHADO
Magistrado de la Sexta Sala Unitaria

Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Puebla
Ejemplo del esfuerzo conjunto
para el cumplimiento del mandato
constitucional de 27 de mayo de 2015

María de Lourdes Dib y Álvarez

Admirad, señor, que... no castiguéis a nadie sin razón, porque el poder que tenéis de castigar es de Dios, es como con uñas y dientes de Dios, para hacer justicia sois ejecutor de su justicia y recto sentenciador suyo; hágase justicia, guárdese la rectitud, aunque se enoje quien se enojare, porque estas cosas os son mandadas de Dios nuestro señor, dios no ha de hacer estas cosas porque en vuestra mano las ha dejado.

Discurso leído a los Huy Tlatoani en su coronación¹

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla (TJAEP) fue ciertamente uno de los últimos en iniciar funciones; sin embargo, se trató de un gran acontecimiento, debido a que en Puebla no existía órgano jurisdiccional local que resolviera las controversias entre los particulares y la administración pública, ni con competencia jurisdiccional en la materia exclusivamente tributaria, como fue el caso del Tribunal Fiscal de la Federación, que se estableció en 1937.²

¹ Sahagún, Fray Bernardino de, *Florentine Codex, general history of the things of the New Spain*, trad. de E. Dibble, Charles y O. Anderson, Arthur J., Santa Fe Nuevo México, University of Utah and School of American Research, 1950-1974.

² Cfr. “Ley de Justicia Fiscal”, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 ago 1936.

Antes de que se reformara la Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla³ y el Congreso expidiera las normas secundarias adecuadas a la reforma de la Constitución Federal,⁴ los particulares tenían que interponer los recursos administrativos de agotamiento forzoso antes de acudir a los juzgados de distrito, como primera instancia jurisdiccional, para defender los derechos que consideraban violentados por las autoridades administrativas de la entidad, en cualquiera de sus 217 municipios.

La atención que en su momento otorgó el poder ejecutivo y el H. Congreso del estado para expedir en tiempo y forma el marco legal requerido para el nuevo órgano, así como el presupuesto necesario y las facilidades para la instalación y funcionamiento del tribunal poblano, fueron dignos de reconocimiento. También debe remarcarse el apoyo que recibió en dicho momento histórico el nuevo órgano por parte de la Asociación de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos, A.C. que, con un constante acompañamiento y guía desde el inicio, ha abonado para que el tribunal poblano se organizara y fortaleciera.⁵

II. EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL POBLANO

La génesis de la Constitución poblana se encuentra enmarcada en el siglo xx, siendo publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 2 de octubre de 1917.

El documento mencionado no señalaba defensa específica que los particulares pudieran esgrimir en contra de la amplia competencia y pluralidad de actos y resoluciones emitidos por las autoridades admi-

³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Puebla, en *Periódico Oficial del Estado*, 4 nov 2016. Introdujo la creación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla.

⁴ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en *DOF*, 27 may 2015.

⁵ En este punto es menester agradecer a las magistradas y magistrados su invaluable apoyo para la creación del tribunal en estudio.

nistrativas. Sería hasta el siglo XXI cuando, en virtud de la reforma a la Constitución federal de 27 de mayo de 2015, el constituyente poblano se vio constreñido a atender la carencia mencionada, permitiendo una justicia más cercana a los gobernados frente a la administración pública del estado y sus municipios, a los que, cabe mencionar, las reformas a la Constitución federal les ampliaron facultades, ya que pasaron de ser *administrados* por un ayuntamiento⁶ a constituirse como *gobierno*,⁷ ejerciendo facultades de gran impacto en la esfera jurídica de sus habitantes, las cuales otrora estaban reservadas al estado.

La carta magna poblana de 1917 contemplaba la obligación de los habitantes de la entidad de contribuir a todos los gastos públicos y otorgaba a la hacienda del estado la facultad económico-coactiva de *hacer efectivos los impuestos decretados por las leyes*. Al poder judicial se le otorgó competencia para conocer en materia civil y penal.⁸

La Constitución poblana transitó desde entonces por diversas reformas, pero todavía sin abrir espacio a los gobernados para defenderse ante un tribunal especializado para conocer de las inconformidades de los particulares en contra de la actuación de las autoridades administrativas.

Fue hasta 1987 cuando la Constitución federal incorporó, en la fracción IV del artículo 116, la potestad para que las constituciones y leyes de las entidades federativas pudieran instituir tribunales de lo contencioso administrativo al interior de los estados, dotando a los mismos de plena autonomía para dictar sus fallos y dirimir las controversias entre la administración pública estatal y los particulares;⁹ sin embargo, en el estado de Puebla la situación jurídica continuó igual, constituyéndose el tema como un punto de discusión para los abogados postulantes. Asimismo, en la academia se elaboraron tesis de li-

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *DOF*, 5 feb 1917. En ambos casos se hace referencia específica a las reformas del art. 115, frac. I.

⁷ CPEUM, en *DOF*, 23 dic 1999.

⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Puebla, en *POE*, 2 oct 1917.

⁹ CPEUM, en *DOF*, 17 mar 1987.

cenciatura y posgrado que proponían la creación de un *Tribunal Fiscal del Estado*, aunque con diversas denominaciones.

La propuesta del órgano en estudio incluyó algunas iniciativas de ley que nunca se concretaron. Aunado a esto, surgió la comparación con otras entidades federativas en las que ya operaba un tribunal o sala con diversa estructura orgánica, que permitía a los particulares acceder a la justicia administrativa.

Por su parte, las autoridades argumentaron que la complejidad del estado, su cantidad de habitantes, su extensión territorial, su gran número de municipios y lo limitado de sus recursos económicos eran los principales factores que impedían proceder a establecer el multicitado Tribunal Contencioso Administrativo.

Además, al amparo del atributo estatal de entidad “libre y soberana”, la carencia de dicho órgano no se consideraba una violación al pacto federal, además de que los medios de defensa existían a través de los recursos administrativos, y que bajo la competencia del poder judicial federal quedaba reservada la contienda jurisdiccional. Aunado a lo anterior, se esgrimía el argumento de que la instauración de un tribunal administrativo no constituía una obligación, sino una facultad potestativa, toda vez que la frase “Las Constituciones y leyes de los Estados *podrán* instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo”¹⁰ no implicaba un mandato constitucional.

Otras voces también reflexionaban en el sentido de que al someter al fuero federal la solución de las controversias entre particulares y la administración pública del estado, en realidad se vería debilitada la libertad y soberanía de la entidad poblana.

Los recursos administrativos previstos en los ordenamientos ordinarios de los entes de la Administración Pública estatal y municipal se vieron entonces sujetos a la condición de definitividad para que los particulares estuvieran en posibilidad de defender jurisdiccionalmente sus garantías individuales o derechos fundamentales —estos últimos ya a inicios de la segunda década del siglo *xxi*—. La excepción considerada a la *definitividad* fue que los actos o resoluciones de las au-

¹⁰ *Idem.*

toridades de la administración pública estatal y municipal encuadrasen en actos de imposible reparación, violación directa a la Constitución, o que exigieran mayores requisitos que la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión de los efectos del acto administrativo.

Derivado de lo anterior, las críticas a la ausencia de tribunales de lo contencioso administrativo fueron abundantes. Luis Rivera Montes de Oca comentó:

[...] varios estudios de carácter comparativo formulados por investigadores y recientemente en un trabajo efectuado por el Instituto de la Justicia Administrativa del Tribunal de lo Contencioso de Guanajuato, nos indican que Puebla es la única entidad federativa de los Estados Unidos Mexicanos que aún no cuenta con jurisdicción administrativa.¹¹

Resulta interesante subrayar que, a raíz de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en la tercera década del siglo xx,¹² aunado a las diversas reformas que incrementaron su competencia e independencia del poder ejecutivo desde 1966 hasta la reforma constitucional de 2015, fueron surgiendo paulatinamente los tribunales locales, que llegaron a remediar la ausencia de una instancia local jurisdiccional que resolviera las quejas de los particulares frente a la omnipresente y poderosa administración pública estatal y municipal.

No obstante, fue hasta 1971 que se instauró el primer tribunal local, siendo este el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal¹³ que, desde su creación en su ley orgánica, y antes de la reforma constitucional de 1987, ya estaba dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, así como de independencia de cualquier autoridad administrativa y competencia para dirimir las controversias de carácter administrativo entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares.

¹¹ Rivera Montes de Oca, Luis, *Estructura y organización de los órganos de justicia contenciosa administrativa*, UNAM, 2013, p. 637, consulta 20 sep 2019, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/34.pdf>

¹² Ley de Justicia Fiscal, en *DOF*, 31 ago 1936.

¹³ Hoy Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

III. HABEMUS TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE PUEBLA

81 años después de la instalación del Tribunal Fiscal de la Federación y a casi medio siglo de que entrara en funciones el primer tribunal local en el entonces Distrito Federal, se creó el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, acatando de manera excepcional, en tiempo y forma, el precepto constitucional: “Las Constituciones y leyes de los Estados *deberán* instituir Tribunales de Justicia Administrativa [...]”.¹⁴

IV. CRONOLOGÍA DE LAS ACCIONES Y EXPEDICIÓN DEL MARCO LEGAL QUE RIGE AL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE PUEBLA

A fin de determinar con mayor objetividad el nacimiento e inicio de funciones del tribunal, se presenta la evolución normativa para su implementación:¹⁵

- 4 de noviembre de 2016. Por virtud de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla se crea el Tribunal de Justicia Administrativa de Puebla, estableciendo su competencia y las directrices para su implementación.
- 27 de diciembre de 2016. Se establece la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla.
- 18 de julio de 2017. Al marco normativo estatal se incorpora la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla.
- 30 de agosto de 2017. El Congreso, previa designación hecha por el ejecutivo del estado, ratifica y toma protesta a la magistrada María de Lourdes Dib y Álvarez, y a los magistrados Alfonso Siriako Guillén Almaguer y David Paz Moreno.
- 14 de noviembre de 2017. El Comité de Selección toma pro-

¹⁴ CPEUM, en *DOF*, 27 may 2015.

¹⁵ Los ordenamientos jurídicos que se enlistan presentan la fecha de su publicación en el *Periódico Oficial del Estado de Puebla*.

testa al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción.

- 12 de diciembre de 2017. Se instala el tribunal y el Pleno elige a María de Lourdes Dib y Álvarez como magistrada presidenta del TJAEP.
- 14 diciembre de 2017. Protesta e instalación del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla.
- 15 de enero de 2018. El TJAEP inicia funciones en tiempo y forma, de conformidad con los artículos transitorios de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla.
- 18 de enero de 2018. Se expide la ley del Procedimiento Contencioso del Estado de Puebla.¹⁶
- 9 de marzo de 2018. Se expide el Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla.
- 15 de marzo de 2018. El Congreso, previa designación hecha por el ejecutivo del estado, ratifica y toma protesta a la magistrada Luz María Aguirre Barbosa y al magistrado Rubén José Huerta Yedra.
- 31 julio de 2018. El Congreso, previa designación del ejecutivo del estado, ratifica y toma protesta a la magistrada María Esther Torreblanca Cortes y al magistrado Gilberto Suárez Machado.

V. REFORMAS AL MARCO LEGAL

El TJAEP quedó integrado en su totalidad por siete magistrados, seis salas unitarias y un presidente, así como el personal mínimo necesario

¹⁶ Cabe acotar que de la fecha de inicio de funciones del TJAEP, el 15 de enero de 2018, al 18 de enero del mismo año, no se presentó promoción alguna en la Oficialía de Partes Común del mismo, no obstante, en observancia a los principios que rigen el respeto a los derechos humanos, *pro homine* y acceso a la justicia, los magistrados acordaron que se resolvería el procedimiento aplicando el supletorio Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

para su funcionamiento y todo el marco legal que lo rige actualmente. Es preciso mencionar que en Puebla, en materia de responsabilidades administrativas, se aplica la Ley General de Responsabilidades Administrativas,¹⁷ por lo que, siguiendo el ejemplo de los tribunales hermanos de la Asociación de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos, A.C. y el interés manifiesto del gobernador del estado por implementar un Sistema Anticorrupción fortalecido con sustento en el marco legal adecuado a las circunstancias del estado, se está trabajando en conjunto con las instancias del gobierno estatal para la iniciativa de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Puebla, a efecto de que, en su momento, sea turnada la iniciativa del gobernador al Congreso del estado.

La expedición de la citada ley local de responsabilidad administrativa conlleva y requiere la adecuación al marco legal integral, especialmente a la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla y a la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Puebla.

VI. DIFUSIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Considerando la reciente creación del TJAEP, se aprecia un incremento de 38% de las demandas ingresadas hasta agosto de 2019 en la Oficialía Común de Partes del tribunal, en comparación con el mismo mes en 2018.

Respecto a la difusión de las funciones de impartición de justicia administrativa atribuidas al tribunal, inicialmente el trabajo en las universidades ha sido relevante, dando pláticas a estudiantes que se encuentran cursando los últimos semestres de la licenciatura en Derecho, formalizando convenios con instituciones de educación superior públicas y privadas, y con el compromiso contraído por las magistradas y los magistrados del tribunal poblano de acudir personalmente a dar confe-

¹⁷ Ley General de Responsabilidades Administrativas, en *DOF*, 18 jul 2016.

rencias al alumnado sobre la competencia del tribunal, constituyendo en parte, diría el ministro Laynez Potisek,¹⁸ *una justicia con rostro*.

El interés mostrado en dichas pláticas, tanto por los futuros abogados como por los docentes, da cuenta de la importancia de lo que se ha denominado *nueva* justicia administrativa que se imparte en el estado de Puebla. Las pláticas de referencia son parte de un programa intitulado “Cátedra Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla” y, adicionalmente dentro del convenio marco, se suscriben los de servicio social y prácticas profesionales.

No se omite subrayar la generosidad de las instituciones educativas, ya que se les ha solicitado en cada caso una beca total de posgrado, que tiene la finalidad de la constante capacitación del personal responsable en la actividad jurisdiccional en el tribunal. Esta fórmula ha resultado ser un gran beneficio para el fortalecimiento y difusión de la justicia administrativa en el estado de Puebla.

VII. CONCLUSIONES

El marco legal adecuado, accesible y comprensible para las personas que bajo cualquier esquema tienen la necesidad de acudir a la justicia administrativa, es responsabilidad de un conjunto de instituciones y, en una medida muy importante, requiere de personas que actúen movidas por el amor a México y a la entidad en la que viven, para que, de esta manera, el concepto de “servidor público” se vuelva realidad y no discurso.

En Puebla, la justicia administrativa va creciendo de la mano del progreso y de la madurez de conceptos tales como legalidad y Estado de derecho, los derechos humanos y los principios constitucionales que los rigen.

¹⁸ Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Javier Laynez Potisek, conferencia impartida en el Congreso de la AMTJAEUM, AC. Saltillo Coahuila, 1 feb 2019.

En la entidad poblana viven más de seis millones de personas,¹⁹ con significativa presencia de pueblos y comunidades indígenas, pueblos originarios que son reconocidos por la Constitución federal y la propia del estado, que conservan su leguas ancestrales y que aplican su propios valores, usos, costumbres y sistemas normativos, que son base de la elección de sus autoridades tradicionales, formas de gobierno y desarrollo, por lo que, respetando la riqueza de su cultura, que es propia de la nación mexicana, el tribunal está proponiendo las medidas legales, presupuestales, tecnológicas y de espacios físicos necesarias para dar cumplimiento al artículo 17 constitucional en los diversos confines del estado.

Fuentes de consulta

Digitales web

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Cuéntame*, disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/Pue/Poblacion/default.aspx?tema=ME>

Rivera Montes de Oca, Luis, *Estructura y organización de los órganos de justicia contenciosa administrativa*, UNAM, 2013, p. 637, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/34.pdf>

Normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *DOF*, 5 feb 1917.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *DOF*, 17 mar 1987.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *DOF*, 23 dic 1999.

¹⁹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Cuéntame*, consulta 23 sep 2019, disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/Pue/Poblacion/default.aspx?tema=ME>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *DOF*, 27 may 2015.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Puebla, en *DOF*, 2 oct 1917.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Puebla, en *DOF*, 4 nov 2016.

Ley de Justicia Fiscal, en *DOF*, 31 ago 1936.

Ley General de Responsabilidades Administrativas, en *DOF*, 18 jul 2016.

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro



JUAN PABLO RANGEL CONTRERAS
Magistrado presidente

FABIOLA MONDRAGÓN YÁÑEZ
LORENA MONTES HERNÁNDEZ
Magistradas

Genealogía de 34 años de la justicia administrativa en el estado de Querétaro¹

Fabiola Mondragón Yáñez

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda un análisis respecto de la estructura evolutiva institucional del paso reformador constitucional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo a Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, establecido en el artículo 34, apartado A, de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

La jurisdicción contencioso-administrativa nace en el estado de Querétaro hace 34 años, como una aspiración del entonces gobernador, licenciado Mariano Palacios Alcocer, de crear una institución que garantizara y equilibrara los actos emitidos por el poder público, de la materialización del principio de legalidad, no solo juzgando, sino ejecutando sus resoluciones.

Actualmente, este órgano constitucional autónomo cuenta con una nueva legislación y un marco constitucional y convencional internacional que otorgan al gobernado, al ciudadano, el reconocimiento del derecho a una tutela judicial efectiva elevada a la categoría de derecho humano o fundamental, como garantía de los ciudadanos ante la emisión por parte de la administración pública de actos arbitrarios o contrarios a la ley.

¹ Trabajo inédito para la obra colectiva sobre la genealogía constitucional y legal de 34 años de justicia administrativa de tribunales de nuestro país, impulsada por la Asociación de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos, A.C., Querétaro, México, agosto de 2019.

Seguramente, en un futuro a corto plazo, resultado de la transformación social y del derecho administrativo comparado, encontraremos una nueva conceptualización del acto administrativo, donde se adicione también el concepto de actuación de las autoridades administrativas, ya inserta en las legislaciones de otros países.

II. PRECEDENTES QUE LLEVARON A LOS LEGISLADORES DEL ESTADO DE QUERÉTARO A LA APROBACIÓN DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

La historia del Tribunal Contencioso Administrativo, hoy llamado Tribunal de Justicia Administrativa, se desenvuelve gracias a toda una serie de reformas y trabajo legislativo que encuentra sus antecedentes en enero de 1937, cuando entra en vigor la Ley de Justicia Fiscal, con la cual inicia sus actividades el antes llamado Tribunal Fiscal de la Federación,² desencadenándose en los diferentes estados de la república todo lo concerniente a la actividad de la justicia fiscal y administrativa, siendo la Ciudad de México pionera en el país, al constituir, el 17 de marzo de 1971, mediante ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México:

El primero de enero de 1937, entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal y con ella inician las actividades del entonces Tribunal Fiscal de la Federación. Conforme a lo dispuesto por esta Ley, el Tribunal estaba integrado por 15 magistrados que podían actuar en Pleno o a través de cinco salas; las cuales estaban formadas por tres magistrados cada una. La competencia que les asignó el legislador era en materia estrictamente fiscal, conociendo de las controversias que se suscitaban de actos o resoluciones emitidas por autoridades fiscales.³

² Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *Nueva historia*, consulta 17 ago 2019, disponible en <http://www.tfjfa.gob.mx/tribunal/historia>

³ *Idem*.

El 25 de agosto de 1977, la XLV Legislatura del Estado de Querétaro⁴ aprobó una trascendente reforma a la Constitución local, en su artículo 63, fracción XII, en concordancia con el marco constitucional federal, donde por primera vez se habla del estatuto del magistrado del Tribunal Fiscal del Estado y de la adición a la facultad de la Legislatura para elegir tanto al propietario como a los supernumerarios que requiera la administración de la justicia fiscal.

En 1985, el presidente de la república, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, al inicio de su periodo presidencial creó la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, primer antecedente en México del derecho administrativo disciplinario, ya que dicha dependencia buscaba ser un contrapeso a la corrupción existente desde ese tiempo dentro de la administración pública.

En el mismo año también estaba presente el programa de gobierno denominado “Renovación Moral de la Sociedad”, siendo su contenido un generador de conciencia nacional y, por ello, parte fundamental del escenario histórico existente en dichos años, ya que todo este contexto dio paso a la reforma constitucional federal de los artículos 108, 109, 110 y 113, que estableció toda la normatividad inherente al ejercicio, derechos y obligaciones de los servidores públicos para que los estados expidieran, en su esfera de competencia, leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

La reforma constitucional local correspondiente se ve concretada por la XLVIII Legislatura del Estado de Querétaro,⁵ el 25 de octubre de 1985. Por dicha reforma, en los artículos 154 y 156 se contempló por primera vez como servidores públicos a los titulares de los tribunales administrativos,⁶ para ser sancionados por responsabilidad administrativa y como sujetos de juicio político.

Transcurriendo ya diciembre del año de referencia, el 16 de diciembre, los legisladores queretanos aprobaron una nueva reforma

⁴ Legislatura del Estado de Querétaro, *Genealogía constitucional queretana: 190 años de transformación política 1825-2015*, Dirección de Investigación y Estadística del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2015, pp. 270-272.

⁵ *Idem*, pp. 303 y ss.

⁶ *Idem*.

constitucional al artículo 63, fracciones III, XII y XIII, argumentando en la exposición de motivos un reconocimiento del desenvolvimiento medular que tiene el poder público en sus relaciones con los gobernados y del propósito del gobierno estatal de promover la existencia de un tribunal que se desempeñara como un órgano controlador de la legalidad de los actos emanados de la administración pública ante posibles afectaciones al derechos de los particulares, al señalar textualmente: “La perspectiva de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo independiente de cualquier autoridad administrativa dotado de autonomía plena para dictar sus fallos para dirimir controversias de carácter administrativo entre los órganos del Estado y el particular significaría un importantísimo avance en el concepto integral del moderno derecho administrativo”.⁷

Posterior a estas trascendentes reformas constitucionales, el 26 de diciembre de 1985, en el periódico oficial *La Sombra de Arteaga*, núm. 52, fue publicada la primera Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, compuesta de 65 artículos, que constituye la primera piedra de la historia genealógica de esta institución jurisdiccional, legislación que considero pionera en el país, ya que contiene una mezcla de preceptos que determinan tanto la estructura orgánica del tribunal como la regulación procedimental del juicio contencioso administrativo, y se establece además un artículo transitorio tercero, que otorga competencia para que los asuntos que eran conocidos por el Tribunal Fiscal del Estado⁸ sean competencia de este recién creado tribunal.

III. DECRETO DE CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y SUS PRINCIPALES REFORMAS

En este contexto genealógico de 34 años de vida institucional del Tribunal de Justicia Administrativa se han efectuado diversas reformas a

⁷ *Ibidem*, p. 306.

⁸ *Ibidem*, p. 308.

la ley que dio nacimiento a la actividad jurisdiccional de este tribunal y se publicaron dos nuevas leyes, siendo la más reciente la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, publicada el 17 de julio de 2017, en *La Sombra de Arteaga*.⁹

El origen de dicha ley es, sin duda, la reforma constitucional publicada el 21 de diciembre de 2016, donde se marca un antes y un después, ya que en la misma se establece no solo un cambio de nombre de Tribunal de lo Contencioso Administrativo a Tribunal de Justicia Administrativa, sino que genera el nacimiento de un nuevo órgano jurisdiccional, con facultades y competencias basadas en la reforma constitucional federal de 27 de mayo de 2015, que obligó a todos los estados de la república a establecer su Sistema Estatal Anticorrupción y crear tribunales de justicia administrativa, como órganos colegiados.

Este es el caso de Querétaro, que durante 32 años contó un tribunal unitario, integrado por un solo magistrado, y fue hasta el 18 de abril de 2017 cuando se publicó la Nueva Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y se integró este tribunal de forma colegiada por tres magistrados, dos mujeres y un varón, designados por la Legislatura estatal.

Por lo que se refiere al tema de la parte jurisdiccional procedimental del antes Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, ha existido un amplio trabajo legislativo, iniciando con la reforma de los artículos 1, 3, 7, 23, 42, 43, 62, fracción III, y 65 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, publicada en el *Diario Oficial del Estado de Querétaro*, de 7 de octubre de 1988.

En dicha reforma se estipuló la inclusión de figuras jurídicas trascendentes e innovadoras, como lo fue la plena jurisdicción para resolver, que permitía al juzgador pronunciarse por la nulidad del acto, y también resolver sobre la pretensión del actor al determinar los alcances y efectos de esa nulidad para beneficio del gobernado, ya que con ello obtenía una justicia administrativa completa. Asimismo, respecto de la figura de suspensión, se facultó discrecionalmente al magistrado

⁹ *La Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga*, núm. 45, t. CL, 17 jul 2017, p. 12700.

para su otorgamiento, siempre y cuando advirtiera ilegalidad o injusticia manifiesta o la evidente falta de capacidad económica del gobernado para garantizarla.

En agosto de 1991 se publicaron reformas a los artículos 2, párrafo tercero, 7, 12, 14, 15, 19, 20, 23, 36, 38, 47 y 50 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en los que se establecen medios de apremio y medidas disciplinarias para el cumplimiento de acuerdos y ejecución de resoluciones, con el fin de imponer respeto y orden en el desarrollo de los procedimientos. Asimismo, se establece la inamovilidad del magistrado propietario.

La primera nueva ley en materia contencioso-administrativa se publicó el 29 de septiembre de 2003 en el *Periódico Oficial del Estado La Sombra de Arteaga*,¹⁰ después de 18 años, denominada Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, fecha en la cual también se publicó la primera Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que la anterior Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de 1985, contemplaba tanto el desarrollo del procedimiento como la estructura orgánica, conjuntamente. Y para cerrar con broche de oro, se complementa esta trilogía de leyes con la aprobación de reformas a la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Querétaro.

Finalmente en julio de 2017, 14 años después, se publicó una nueva Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, que abrogó la Ley de 2003, misma que surge en un nuevo contexto constitucional, con un tribunal con integración colegiada y con facultades y competencias adicionales para sancionar a servidores públicos y particulares, que son personas físicas y/o morales que intervengan o participen con sus socios o empleados en actos de corrupción y cuya conducta se tipifique como falta grave en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En abril de este mismo año se publicó también una nueva Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, que abrogó la publicada en 2003, en la cual se estableció la existencia del Pleno del Tri-

¹⁰ *La Sombra de Arteaga*, ..., cit., núm. 60, t. CXXXVI, 29 sep 2003, pp. 3815-3855.

bunal de Justicia Administrativa, el funcionamiento en secciones que presidirán cada uno de los tres magistrados propietarios, y una cuarta sección, integrada de forma colegiada para conocer de los medios de impugnación en materia de responsabilidades administrativas, en *La Sombra de Arteaga*,¹¹ *Periódico Oficial del Estado de Querétaro*.

IV. SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN Y NACIMIENTO DE NUEVO ÓRGANO COLEGIADO: EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE QUERÉTARO

El escenario constitucional federal en materia de responsabilidades administrativas fue reformado trascendentemente en 2015, dando lugar a la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción, resultado de varios años de reclamos de la sociedad de generar una política e instituciones que combatan la corrupción, un problema en crecimiento que conlleva cifras y resultados de impacto económico, social, político, y que se encuentra inmerso en la administración pública y en el quehacer de los particulares, aquellas personas físicas o morales que tienen una actividad económica vinculada a ella.

Es en este contexto que se genera, por primera vez en la historia jurídica de nuestro país, un engranaje o sistema donde se realiza la asignación de competencia por la Constitución federal a los tribunales de justicia administrativa de los estados y al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para conocer de la sustanciación y resolución de procedimientos administrativos disciplinarios en contra de servidores públicos y de particulares derivados del inicio de una investigación por la presunta comisión de faltas graves.

Es así como el estado de Querétaro, en cumplimiento a lo ordenado en la Constitución federal, es el primer estado en crear su Sistema Estatal Anticorrupción,¹² con lo cual incluye al Tribunal de Justicia Administrativa en una actividad adicional a la jurisdiccional, que es formar parte del Sistema Estatal como parte integrante de un Comi-

¹¹ *La Sombra de Arteaga*, ..., cit., núm. 23, t. CL, 18 abr 2017, pp. 6903 y ss.

¹² *Idem*, p. 6888.

té Coordinador conjuntamente con otras seis instituciones más, cuyo objetivo es la toma de decisiones colegiadas, con la particularidad de contar con homogeneidad y solidez para prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción.

V. CONCLUSIONES

Las instituciones públicas como el Tribunal de Justicia Administrativa, a lo largo de estos 34 años desde su creación, se transforman jurídicamente en concordancia con el contexto social e histórico, dejando un legado de criterios jurídicos planteados por servidores públicos que han laborado desde aquellos años donde solo se radicaban anualmente, para 1986, un total de siete expedientes, hasta llegar, en 2018, a radicarse 5 800 expedientes al año, todo ello como resultado de la credibilidad social de la institución, basado en criterios jurídicos y resoluciones ejecutables que han puesto en la balanza de la justicia administrativa, la actuación de la administración pública en relación con el gobernado, generando certidumbre jurídica y justicia administrativa, lo cual fortalece las relaciones estado-gobernado, la tutela de los derechos fundamentales y, con ello, el Estado de derecho y paz social.

Fuentes de consulta

Legislatura del Estado de Querétaro, *Genealogía constitucional queretana: 190 años de transformación política 1825-2015*, Dirección de Investigación y Estadística del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2015.

Hemerográficas

La Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga, núm. 60, t. CXXXVI., 29 sep 2003.

La Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga, núm. 23, t. CL, 18 abr 2017.

La Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga, núm. 45, t. CL, 17 jul 2017.

Normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2018.

Constitución Política del Estado de Querétaro, 2018.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, Querétaro, 2017.

Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, 2017.

Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro, 2001.

Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, 2003.

Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, 2003.

Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, 2003.

Digitales web

Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Nueva historia, consulta 17 ago 2019, disponible en <http://www.tfjfa.gob.mx/tribunal/historia>

Quintana Roo



ALFREDO CUÉLLAR LABARTHE
Magistrado presidente

ANTONIO SÁNCHEZ URRUTIA
Magistrado titular de la Primera Sala Unitaria

FERNANDO GAMA RODRÍGUEZ
Magistrado titular de la Segunda Sala Unitaria

ISABEL CECILIA GONZÁLEZ GLENNIE
Magistrada titular de la Tercera Sala Unitaria

MÓNICA DE LOS ÁNGELES VALENCIA DÍAZ
Magistrada titular de la Cuarta Sala Unitaria

Semblanza de la jurisdicción administrativa en el estado de Quintana Roo, a la luz de su regulación

Mónica de los Ángeles Valencia Díaz

En relación con el concepto y contenido de la justicia administrativa, Fix-Zamudio refiere que es muy amplio, que va más allá de los instrumentos procesales para la solución de los conflictos administrativos, pues abarca a todas las instituciones para la solución de controversias entre la administración pública y los particulares, pero también a las que comprenden aquellos mecanismos en las esferas del poder ejecutivo o aquellas comprendidas inclusive en el poder judicial.¹

El objetivo central de este trabajo consiste en exponer cómo se ha regulado en el estado de Quintana Roo la jurisdicción contencioso-administrativa y, por tal motivo, el punto de partida es la reforma a la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 17 de marzo de 1987, por virtud de la cual se *facultó* expresamente a las entidades federativas para que instalaran tribunales de lo contencioso administrativo.²

¹ Fix-Zamudio, Héctor, Concepto y contenido de la justicia administrativa, México, IJ-UNAM, 2005, p. 149, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1624/9.pdf>

² “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.”

En Quintana Roo, el cumplimiento a dicho mandato constitucional fue tardío: la Constitución estatal, para 1999, preveía en su artículo 98:

Corresponde a los tribunales y juzgados del estado conocer en los términos de las leyes respectivas, con excepción de los establecido en la Constitución general de la República, de las controversias jurídicas que se susciten entre el estado y uno o más de sus municipios, entre los municipios, entre el estado y sus trabajadores, entre el estado y los particulares, entre los municipios y los particulares, y entre los particulares, así como sustanciar y resolver las impugnaciones y asuntos en materia electoral y de menores infractores

Dicha disposición era muy genérica y ambigua, pues aludía a la solución de conflictos con el estado sin excluir a ningún órgano de gobierno; no obstante, entendiendo a que la esencia de los tribunales de lo contencioso administrativo se relaciona con los actos administrativos del poder ejecutivo y órganos descentralizados, además de los actos administrativos del ámbito municipal, la ley secundaria acotó la generalidad.

El 28 de enero del 2019 se expidió una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, misma que abrogó la de 1994; destacándose que el nuevo ordenamiento, a efecto de dotar de contenido al precitado artículo 98 de la carta magna local, previó la existencia de jueces de primera instancia en materia administrativa, los cuales conocerían:

- I. De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública centralizada del Estado y Municipios dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;
- II. De los Juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública descentralizada y auxiliar del Estado y Municipios, cuando actúen con el carácter de autoridades;
- III. De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Estado y los Municipios, en las que se de-

termine la existencia de una obligación fiscal, se fije esta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso debidamente percibido o cualesquiera otra que causen agravio en materia fiscal;

IV. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

V. De los juicios en contra de las resoluciones negativa ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;

VI. De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezcan expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que estas determinen;

VII. De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;

VIII. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

IX. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales que causen una lesión a la Hacienda Pública estatal o municipal;

X. De los conflictos que se susciten entre los Poderes del Estado, los Municipios, Organismos Públicos Descentralizados, y sus trabajadores, entre aquellos y los sindicatos, y entre estos, a que se refiere la Ley que regula las relaciones laborales del Estado, los Municipios, Organismos Públicos Descentralizados y sus trabajadores;

XI. De los actos de registros de los sindicatos previstos en la Ley a que se refiere la fracción inmediata anterior;

XII. De los demás que expresamente señalen esta, u otras leyes.

Inherente a dicho ordinal, el artículo sexto transitorio de la Ley Orgánica dejó establecido que entretanto se realizaran las reformas legales correspondientes, en virtud de la competencia de los juzgados de primera instancia en materia administrativa y su instalación, los asuntos de su competencia continuarían siendo conocidos por los tribunales competentes.

Aquí es dable sostener que dichas reformas no fueron realizadas y en ningún momento entraron en funciones los jueces de primera instancia del poder judicial en materia administrativa, los cuales solo existieron formalmente, pero no en la práctica; por lo que los actos de autoridad de carácter administrativo solo podían ser objeto de análisis a través la promoción y resolución del juicio de amparo.

El segundo momento de la regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa en Quintana Roo fue hasta 2003, mediante la expedición del decreto 72, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 24 de octubre de dicho año. En dicho decreto, el constituyente permanente quintanarroense reformó la constitución estatal, abordando en lo fundamental tres aspectos: el primero consistió en el rediseño de la facultad de designar a los magistrados integrantes del poder judicial; el segundo fue la instauración del control constitucional local a través de adopción de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y la omisión legislativa, y el tercero fue la creación de una Sala Constitucional y Administrativa, la cual, conforme al artículo 98 de la Constitución estatal, quedaría integrada por un magistrado de número.³

La reforma constitucional fue materia de impugnación por parte de algunos de los integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, a través de la controversia constitucional 101/2003, misma que se centró en el análisis de la facultad de iniciar leyes en el estado y el procedimiento de designación de magistrados, puesto que, por un lado, el poder judicial local ya estaba facultado para iniciar leyes en lo que a temas de justicia se refiere y hasta ese entonces, la propuesta de

³ Artículo 98 “[...] Las salas se organizarán por materia o por circuito, y se integrarán por tres magistrados cada una, a excepción de la Sala Constitucional y Administrativa que se integrará con un magistrado numerario [...]”.

las ternas para designación de magistrados correspondía al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, lo que la reforma modificó, al restablecer el modelo anterior, esto es, que la facultad de presentar las ternas ante el Congreso correspondía al gobernador del estado.

El mecanismo de control constitucional quedó resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 24 de junio de 2004, declarando la validez de la reforma constitucional.⁴

En relación con la Sala Constitucional y Administrativa en Quintana Roo, es evidente que se optó por que la jurisdicción contenciosa se ejerciera desde el poder judicial, regulándose en el artículo 106 lo concerniente a dicha competencia, misma que, para ser ejercida, llevó a su vez a la expedición de Ley de Justicia Administrativa.⁵ El artículo 12 de dicha ley establecía:

La Sala, en todo caso es competente para conocer y resolver en única instancia de los juicios:

I. En contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Estado o de los Ayuntamientos (*sic*) dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;

II. En contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Estado o los Municipios, cuando actúen con el carácter de autoridades;

III. En contra de resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Estado o de los Ayuntamientos en las que se determine la

⁴ Véase la ejecutoria de la tesis de jurisprudencia 179351, *Semanario Judicial de la Federación*, del rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD DE INICIAR LEYES RELATIVAS A LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 68 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, NO ES EXCLUSIVA DEL PLENO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA, POR LO QUE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS EN ESA MATERIA POR EL GOBERNADOR Y LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DEL CONGRESO, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

⁵ Ley publicada en el número extraordinario del *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, 24 ago 2004, decreto 123.

existencia de una obligación fiscal, se fije esta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;

IV. En contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

V. En contra de resoluciones de negativa ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos.

El silencio de las autoridades señaladas en las fracciones I y II de este artículo que tengan el carácter de administrativa o fiscal, se considerará como resolución negativa ficta, cuando no den respuesta a la petición o instancia de un particular en el término indicado en el párrafo anterior;

VI. En que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que estas lo determinen;

VII. En que se impugne la negativa de las autoridades a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;

VIII. Que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Estado o de los Ayuntamientos;

IX. Que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas en materia de responsabilidad impuestas a los servidores públicos de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, de los Municipios o de sus organismos descentralizados, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo;

X. Que se refieran a la interpretación y cumplimiento de convenios, contratos u otros acuerdos de naturaleza administrativa o fiscal en que sean parte la administración pública del Estado, de los Municipios o sus Organismos Descentralizados y los Particulares;

XI. Que se promuevan en contra de decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general de naturaleza administrativa y fiscal exceptuándose los reglamentos, que expida la Administración Pública, de los Municipios o sus Organismos Descentralizados, y

XII. Que le señalen expresamente la Constitución Política Estatal y otras leyes.

En relación con la competencia enunciada, en aplicación de la fracción XII, la Sala también conocía del inejercicio de la acción penal, ello antes de la instauración del proceso penal acusatorio.

Sobre la naturaleza jurídica de la Sala, el artículo 3 de la ley disponía que era un órgano de control de la legalidad en materias administrativa y fiscal local, autónomo en sus fallos e independiente de cualquier autoridad administrativa, y dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones. Conforme al artículo 4, tiene su residencia en la capital del estado, sin perjuicio de que la instancia correspondiente del poder judicial instalara oficinas en otros distritos judiciales para la atención más oportuna de los asuntos de su competencia.

Esto último cobró relevancia en el ámbito local, puesto que no se realizó la instalación de ninguna oficina fuera de la capital, lo que sí tuvo un efecto real en los justiciables, dado que en lo territorial, la entidad es muy extensa; sin embargo, los centros de población mayormente poblados están en los municipios de Benito Juárez (Cancún), Solidaridad (Playa del Carmen) y Puerto Morelos, por lo que, en términos generales, muchos actos municipales no fueron impugnados.

La Ley de Justicia Administrativa fue un ordenamiento en el que se tuteló tanto el interés jurídico como el legítimo,⁶ lo cual amplió el ámbito competencial en el proceso, regido por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe.⁷

El tercer momento en que la justicia administrativa ha sido regulada en la entidad fue consecuencia de la implementación del Siste-

⁶ Art. 20, fracc. I.

⁷ Art. 9.

ma Nacional Anticorrupción (SNA), por lo que en Quintana Roo, en 2017,⁸ se realizaron las reformas correspondientes a la adecuación del marco constitucional local,⁹ específicamente en el capítulo VI, para la instalación del Tribunal de Justicia Administrativa, el cual, según lo establecido por el artículo 110 constitucional, surgió como un órgano jurisdiccional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía para dictar sus fallos y con jurisdicción plena, quedando establecido que la ley —secundaria— dictaría las bases de su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

La sede del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado quedó establecida en la capital del estado de Quintana Roo. Por cuanto ve a su integración, estaría conformado por tres magistrados, uno de los cuales fungiría como su presidente y sería elegido por los miembros del tribunal por un periodo de tres años, determinándose que el tribunal funcionaría en Pleno, de manera permanente.

La designación de los magistrados del tribunal sería a cargo del titular del poder ejecutivo del estado, con la ratificación por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes de la Legislatura del estado, o en sus recesos, por las dos terceras partes de los miembros integrantes de la Diputación Permanente, de acuerdo con el procedimiento que establezca la ley, durando en su encargo siete años, con posibilidad de ratificación por un periodo de igual duración.

Asimismo, la retribución que percibirían los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado sería la equivalente a la de un magistrado numerario del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

⁸ La exposición de motivos presentada por el entonces titular del poder ejecutivo consignó: “De igual manera, me permito proponer la creación de un Tribunal de Justicia Administrativa con plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Lo anterior, derivado de la reforma constitucional federal publicada en el DOF en fecha 27 de mayo del año 2015, que estableció la obligación para los estados de instituir este tipo de tribunales”.

⁹ Véase decreto 411, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, 25 jun 2016, núm. 57, extraordinario, t. II.

Asimismo, quedó establecido que el Presupuesto de Egresos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado no podría ser menor a 0.15% del Presupuesto de Egresos del Estado, para el ejercicio fiscal de que se trate, y en ningún caso será menor al presupuesto otorgado en el año inmediato anterior.

Para tal efecto, el proyecto de presupuesto de egresos del tribunal sería remitido a la Legislatura para su inclusión en el Presupuesto de Egresos del Estado, a más tardar el 15 de noviembre del año anterior al ejercicio fiscal correspondiente.

A su vez, el Presupuesto de Egresos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado debería incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que percibieran sus servidores públicos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado ejerce directamente su presupuesto aprobado por la Legislatura del Estado, sin sujetarse a las disposiciones de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado. La ley establece las condiciones para el ingreso, formación, permanencia, capacitación y actualización de los servidores públicos del tribunal.

Por lo que se refiere al ámbito competencial, la Constitución local, en su artículo 111, determina:

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, tendrá a su cargo:

I. Dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares, derivados de:

a) Los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Estado o de los Ayuntamientos dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;

b) Los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Estado o los Municipios, cuando actúen con el carácter de autoridades;

c) Los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Estado o de los Ayuntamientos en las que

se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije esta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;

d) Los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

e) Los juicios en contra de resoluciones de negativa ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;

f) Los juicios en que se demande la resolución de afirmativa ficta, cuando lo establezcan expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que estas lo determinen;

g) Los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la afirmativa ficta, cuando así lo establezcan las leyes, y

h) Los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Estado o de los Ayuntamientos;

II. Imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves;

III. Fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales;

IV. Aprobar, modificar o dejar sin efectos la jurisprudencia y tesis relevantes que se deriven de las 77 sentencias del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, y

V. Las demás atribuciones que expresamente se señalen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y la Ley.

Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado, se observará lo previsto en esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones del Órgano de Fiscalización Superior del Estado sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

Asimismo, la Constitución local dispone en su artículo 160:

[...] El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado impondrá a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos locales o municipales.

Las personas morales serán sancionadas en los mismos términos cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella.

También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva.

La ley establecerá los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

Dicha reforma constitucional cobró vigencia parcialmente, puesto que con motivo de la misma se llevó a cabo la designación de los magistrados que integrarían el nuevo tribunal; no obstante, este no entró en funciones, ya que la Procuraduría General de la República, en julio de 2016, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de la reforma constitucional, proceso que fue radicado con el número

57/2016, mismo que fue sobreseído al quedar sin materia, atendiendo a que, en agosto de 2016, el Congreso estatal derogó tanto la reforma constitucional¹⁰ como los nombramientos de los magistrados.¹¹

El cuarto y último momento en que ha sido regulada la jurisdicción administrativa en Quintana Roo fue en 2017, mediante la aprobación de la declaratoria 2 emitida por la Décimo Quinta Legislatura, por medio de la cual se modificó la Constitución estatal,¹² para regular lo concerniente a la materia en el capítulo VI.

En el artículo 110¹³ se determinó que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo es un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, independencia funcional y financiera, y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.

En cuanto a su integración, el tribunal se integrará por cinco magistrados, uno de los cuales fungirá como su presidente, siendo rotativa la presidencia en los términos que establezca la ley.

Por cuanto ve a los requisitos para ser magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, se exige que se reúnan los mismos requisitos que deben cumplirse por los magistrados de número del Tribunal Superior de Justicia, aplicándose en ambos casos las reglas siguientes:

- a) La remoción de sus cargos solo podrá llevarse a cabo por la Legislatura del estado, por las causas graves que señale la ley.
- b) Los magistrados no podrán tener, servir o desempeñar al mismo tiempo otro empleo, cargo o comisión diverso, con excepción de la docencia y los cargos honoríficos en instituciones

¹⁰ *Periódico Oficial del Estado*, 1 ago 2017.

¹¹ Descarta SCJN inconstitucionalidad en creación de Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, *Fusión Q revista*, 15 nov 2016, disponible en <http://revistafusionq.com.mx/articulos-y-noticias/detalle/2075>

¹² *Periódico Oficial del Estado*, 3 jul 2017.

¹³ Las reformas al artículo 110 fueron publicadas en el *Periódico Oficial del Estado* el seis de marzo del dos mil diecinueve.

públicas o privadas, asociaciones o sociedades científicas, literarias, culturales, educativas, deportivas, de investigación científica o de beneficencia, cuyo desempeño no perjudique las funciones o labores propias de su cargo.

- c) La retribución que perciban los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado será la equivalente a la de un magistrado numerario del Tribunal Superior de Justicia del Estado.
- d) Los magistrados se designan por la Legislatura del estado o la Diputación Permanente, en su caso, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, debiéndose rendir la protesta ante dichos órganos.
- e) La duración en el encargo se encuentra prefijada por la ley, y existe la posibilidad de reelección; sin embargo, el plazo en la justicia administrativa por lo que se refiere al primer periodo es de ocho años (en el poder judicial es de seis años), con posibilidad de un segundo periodo de cuatro años adicionales (en el poder judicial es de seis años), para un total de doce.¹⁴

Por lo que respecta al procedimiento de designación, es un mecanismo completamente distinto al de las otras magistraturas estatales, estableciéndose de manera expresa los principios de paridad de género y máxima publicidad, procedimiento que se llevará a cabo de conformidad con las siguientes disposiciones generales:

- a) La Legislatura del Estado o en su caso, la Diputación Permanente, emitirá una convocatoria pública abierta, en la que se establecerán las bases para participar y conformar la lista de candidatos a Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa. Dicha convocatoria deberá ser emitida y publicada en el Periódico Oficial del Estado, dos periódicos de mayor circulación y en la página web oficial del Poder Legislativo del Estado.

¹⁴ La designación de la primera conformación estableció un plazo distinto, puesto que la regla inicial fue que dos magistrados duran en su encargo 6 años, con posibilidad de reelección por otros 6 años, como acontece en el esquema del Poder Judicial y tres magistrados con un plazo de ocho años, con posibilidad de reelección por cuatro años más.

b) Una vez recibidas las solicitudes de las personas que deseen participar y que hayan cumplido con lo estipulado en las bases de la convocatoria, la Legislatura del Estado o en su caso, la Diputación Permanente, a través de la Comisión de Anticorrupción, Participación Ciudadana y Órganos Autónomos, determinará qué aspirantes cumplieron los requisitos constitucionales y legales y los entrevistará a efecto de emitir el dictamen que corresponda.

c) Posteriormente, la Legislatura del Estado o en su caso, la Diputación Permanente, enviará el dictamen al Titular del Poder Ejecutivo Estatal, para que éste conforme una bina por cada magistrado a nombrar. En ningún caso, se podrá remitir al Titular del Poder Ejecutivo el mismo número de aspirantes por bina a integrar. El Titular del Poder Ejecutivo del Estado deberá remitir su propuesta dentro de los tres días hábiles posteriores, a la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente, en su caso.

d) La Legislatura o en su caso, la Diputación Permanente, una vez llevado a cabo lo dispuesto en el inciso anterior, designará por cada bina propuesta a un magistrado.

La ley desarrollará de manera específica los términos del procedimiento de designación antes mencionado.

Respecto a su autoadministración de recursos, se establece que el proyecto de presupuesto de egresos del tribunal será remitido a la Legislatura para su inclusión en el Presupuesto de Egresos del Estado, a más tardar el 20 de noviembre del año anterior al ejercicio fiscal que corresponda, debiendo incluir en el presupuesto de egresos los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban sus servidores públicos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución local. Asimismo, el presupuesto de egresos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado no será menor al presupuesto otorgado en el año inmediato anterior

De igual manera, para el efecto de la rendición de cuentas y cumplimiento de sus obligaciones como sujeto obligado, el tribunal contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por la Legislatura del estado o la Diputación Permanente, en su caso; durará cuatro años en su cargo, sin posibilidad de reelección, y no po-

drá, durante el ejercicio de su cargo, formar parte de ningún partido político ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en las asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Por lo que se refiere al ámbito competencial jurisdiccional, el artículo 111 de la Constitución local establece que el tribunal tendrá a su cargo:

I. Dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y municipal y los particulares, derivados de:

a) Los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Estado o de los Ayuntamientos dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;

b) Los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Estado o los Municipios, cuando actúen con el carácter de autoridades;

c) Los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Estado o de los Ayuntamientos en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije esta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;

d) Los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

e) Los juicios en contra de resoluciones de negativa ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;

f) Los juicios en que se demande la resolución de afirmativa ficta, cuando lo establezcan expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que estas lo determinen;

g) Los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la afirmativa ficta, cuando así lo establezcan las leyes, y

h) Los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Estado o de los Ayuntamientos;

II. Imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos estatales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves;

III. Fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales;

IV. Aprobar, modificar o dejar sin efectos la jurisprudencia y tesis relevantes que se deriven de las sentencias del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, y

V. Las demás atribuciones que expresamente se señalen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución, su ley orgánica y demás disposiciones aplicables.

En relación con la regulación secundaria, al nacimiento del tribunal se encontraba vigente la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Quintana Roo, ordenamiento que fue publicado en el *Periódico Oficial* de la entidad el 17 de julio de 2017;¹⁵ y respecto del cual, en los artículos transitorios quedaron establecidas, entre otras, las siguientes reglas:

a) Que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado quedará instalado para efectos de llevar a cabo su organización y funcionamiento interno administrativo, dentro de los 30 días hábiles posteriores a la designación de los magistrados, de conformidad con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y esta ley, por lo que para iniciar

¹⁵ Disponible en <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L183-XV-20170719-89.pdf>

- su labor jurisdiccional, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, quedaría legalmente instalado el primer día hábil del mes de enero de 2018 (art. 1 transitorio).
- b) Que en tanto quedara legalmente instalada la función jurisdiccional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, la Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado deberá sustanciar y concluir aquellos asuntos que sean competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado que se encuentren en trámite y que se hayan iniciado con anterioridad a la instalación de la función jurisdiccional del Tribunal de Justicia Administrativa, de conformidad con la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo vigente (art. 3 transitorio).
 - c) Que una vez instalado el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, se deberá emitir el Reglamento Interno del Tribunal y demás normatividad que resulte necesaria para su organización y funcionamiento, en un plazo no mayor a 60 días hábiles. Asimismo, el Pleno del tribunal deberá nombrar al secretario general, dentro de los 30 días hábiles posteriores de la instalación a que refiere el primer párrafo del artículo segundo transitorio (art. 5 transitorio).

Cabe resaltar que la designación de los cinco magistrados integrantes del Tribunal de Justicia Administrativa aconteció el 27 de diciembre de 2017; siendo abrogada la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Quintana Roo el 28 de diciembre, esto por la expedición del Código de Justicia Administrativa,¹⁶ publicado el mismo 27 de diciembre de la precitada anualidad.

Dicho aspecto es relevante, atendiendo a que el modelo de la Ley Orgánica, para la conformación del tribunal y su instalación, sufrió un notable cambio, en virtud de que la instalación se llevó a cabo el 2 de enero de 2018; eliminándose lo relativo a los plazos que la Ley Orgá-

¹⁶ Decreto 141 por el que se expide el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo; y por el que se derogan y adicionan diversas disposiciones a la ley de los municipios del estado de Quintana Roo y a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.

nica previó. No se abundará en demasía sobre este tema, pero sí cabe destacar que, conforme al artículo 7 de la abrogada ley, “el Tribunal se integra por cinco magistrados que conformarán el Pleno, de los cuales, tres integrarán la Sala Superior, y dos magistrados unitarios, que integrarán Tribunales Unitarios Regionales. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal contará con un secretario general”; esquema completamente diferente al del Código de Justicia Administrativa.¹⁷

El Código vigente se conforma de tres libros: en el primero, “Del procedimiento administrativo”, se regula lo concerniente al acto administrativo y el procedimiento en sede administrativa; en el segundo se regula lo concerniente al juicio contencioso administrativo, mientras que en el tercero se regula lo relativo a la organización del Tribunal de Justicia Administrativa. La extensión de este trabajo impide un análisis pormenorizado, por lo que se partirá de dejar constancia del modo en que, conforme a la ley, se organiza el tribunal.

En principio, conforme a lo que determina el artículo 188 del código, el tribunal se integra por cinco magistrados, funcionará de manera permanente y estará integrado, por lo que se refiere al ejercicio jurisdiccional, por los órganos siguientes:

- I. el Pleno: integrado por los cinco magistrados, uno de los cuales será el presidente, que no integrará sala, y
- II. las salas: integradas cada una por un magistrado, con la competencia que enmarque el código. Para el correcto ejercicio de sus atribuciones, el tribunal contará con un secretario general de acuerdos, las direcciones, unidades y demás personal que determine dicho código y el Pleno.

En relación con las salas, en la primera sesión del tribunal, celebrada el 2 de enero de 2018, se estableció la sede y la competencia territorial de cada una, de tal manera que tanto la sede del tribunal —con las áreas de Presidencia, Secretaría General, Direcciones Administrativas y Órgano Interno de Control— como la Primera Sala se ubican en la ciudad de Chetumal, capital del estado. La Segunda Sala

¹⁷ Disponible en <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/codigos/C10-XV-20171227-141.pdf>

se ubica en la ciudad de Playa del Carmen, y la tercera y cuarta salas en la ciudad de Cancún. La repartición obedeció a la distribución poblacional y a los datos estadísticos de la Sala Constitucional Administrativa, respecto de la cual se detectó que aproximadamente 80% de los asuntos provenían de la zona norte del estado.

A diferencia del esquema preexistente en la Ley de Justicia Administrativa, bajo la cual se regía la Sala Constitucional y Administrativa, cuyas resoluciones eran en única instancia, el Tribunal de Justicia Administrativa es binstancial, atendiendo a la sustanciación de los recursos de reclamación y de revisión. En lo concerniente a los recursos de apelación y reclamación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el Pleno funge jurisdiccionalmente como órgano de segunda instancia, en cumplimiento a los artículos 168 a 172, en relación con la fracción I del apartado B del artículo 200.

En ese mismo sentido, el código presenta una innovación, puesto que las sesiones o audiencias del Pleno son públicas y deben transmitirse por los medios electrónicos que faciliten su seguimiento a través de la videograbación, obligación que ha sido cumplida desde la sesión de instalación del tribunal,¹⁸ como puede corroborarse en su sitio web.

Un aspecto que merece mención en lo relativo a la justicia administrativa antes de la última reforma es en cuanto a la competencia del tribunal, pues esta fue acotada en relación con la que se preveía para la Sala Constitucional y Administrativa, la cual comprendía expresamente tanto el interés legítimo como el interés jurídico: el Código de Justicia Administrativa, artículo 114, fracción I, establece que el juicio contencioso administrativo es improcedente cuando no se afecten los intereses jurídicos del demandante, salvo en los casos de legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen al acto impugnado.

Un punto más que vale la pena destacar es la actual competencia del tribunal para resolver los procedimientos jurisdiccionales en materia de responsabilidad patrimonial del estado, así como para fijar los montos de indemnización, debiendo, en su caso, preverse la repetición en contra de los servidores públicos que afecten el patrimonio de

¹⁸ <https://www.facebook.com/TJAQRoo/>

los entes públicos o municipales, en los términos que señale la ley de la materia, lo que mandata la fracción XVI del artículo 187 del Código de Justicia Administrativa. Esta competencia presenta el problema de que hasta la fecha no se ha expedido la ley estatal en materia de responsabilidades.

En lo atinente al Tribunal de Justicia Administrativa y la aplicación de la normatividad, los Tribunales de la Federación del Vigésimo Séptimo Circuito han venido sentando varios criterios, de entre los que destaca la tesis aislada publicada el 25 de enero de 2019, de rubro y texto siguiente.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. DEBE AGOTARSE, PREVIO A PROMOVER EL AMPARO, AL ESTABLECER EL CÓDIGO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA LOCAL LOS MISMOS ALCANCES, REQUISITOS Y PLAZOS QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL. La excepción al principio de definitividad prevista en los artículos 107, *fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y 61, *fracción XX, de la Ley de Amparo*, se actualiza cuando en la legislación que rige el acto reclamado se indique un medio ordinario de defensa que suspenda sus efectos, pero establezca mayores requisitos o menores alcances que el segundo de los ordenamientos mencionados para otorgar la suspensión definitiva, o plazos inciertos o más largos para la suspensión del acto impugnado que los de la ley señalada para la suspensión provisional. En esos casos, es innecesario agotar el medio ordinario de defensa, a efecto de hacer procedente el juicio constitucional. En este contexto, al prever los artículos 134 y 135 del *Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo*, los mismos alcances, requisitos y plazos que los que establece la Ley de Amparo para conceder la suspensión provisional, no se actualiza la excepción mencionada, por lo que debe agotarse el juicio contencioso administrativo local, previo a promover el amparo. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO.¹⁹

El último aspecto a mencionar es el relacionado con la causa detonadora de la creación del actual Tribunal de Justicia Administrativa de

¹⁹ Consulta en el *Semanario Judicial de la Federación*, registro 2019103.

Quintana Roo: la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción conforme a la reforma de 27 de mayo de 2015, tras la cual se hizo necesario el nacimiento de un órgano constitucional autónomo.

Dicho órgano, además de ser parte del Sistema Estatal Anticorrupción, por formar parte de este a través de quien presida del Comité Coordinador estatal, puede emitir resolución en los procesos de responsabilidades graves. Para el caso Quintana Roo, este punto es relevante, ya que si bien el número de asuntos que hasta la fecha se han radicado en relación con esta vía específica no es alto, lo cierto es que ha sido uno de los factores que ha permitido que la justicia contenciosa administrativa se vaya consolidando.

La evolución de la jurisdicción administrativa quintarroense ha tenido cuatro modelos: en algunos comprendía materias como lo laboral e inclusive lo penal; en su origen, la justicia administrativa correspondió al poder judicial; ahora descansa en un órgano constitucional autónomo, las facultades han tendido submaterias de suyo, de alta especialidad, como lo ambiental; aunado a temas que aún son novedosos, como la responsabilidad patrimonial del estado o lo concerniente a las responsabilidades administrativas —graves— de servidores públicos y particulares.

Hoy, las salas del Tribunal de Justicia Administrativa conocen de los asuntos de todo el estado. El esquema, aunque perfectible, permite que los justiciables estén en mejor aptitud de defender sus derechos. Para el cierre del ejercicio 2019, a dos años de la instalación, es casi una realidad que se pueda duplicar el número de juicios que antaño se sustanciaban ante la Sala Constitucional.

Criterios jurisprudenciales como el enunciado líneas arriba seguramente habrán de abonar a que el contenido de la justicia administrativa, a la que se refiere el jurista Héctor Fix Zamudio, en el ámbito estatal de Quintana Roo, se materialice y se armonice. A la postre, la revisión de legalidad de los actos administrativos mediante el juicio contencioso administrativo también es combatir la corrupción, pues de suyo, a través de las resoluciones, se obligará a las autoridades a un mayor apego a la legalidad, mientras que para el justiciable, quizá tal como lo ha señalado el ilustre Sergio López Ayllon, el derecho admi-

nistrativo tenga, hoy por hoy, una mayor relevancia, pues a través de él se materializarían los fines del derecho constitucional.

Finalmente, desde mi óptica, para el estado de Quintana Roo, el mayor quehacer de la jurisdicción administrativa que está presente en las relaciones de suprasubordinación de gobierno a gobernados es el que sostiene José María Morelos: que todo aquel que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario.

San Luis Potosí



TEJA

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa del Estado de
San Luis Potosí



JUAN RAMIRO ROBLEDO RUIZ
Magistrado presidente

EUGENIA REYNA MASCORRO
Magistrada de la Primera Sala Unitaria

MANUEL IGNACIO VARELA MALDONADO
Magistrado de la Segunda Sala Unitaria

DIEGO AMARO GONZÁLEZ
Magistrado de la Tercera Sala Unitaria

Genealogía del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí

Diego Amaro González

I. INTRODUCCIÓN

Como es del conocimiento de todos los involucrados en la materia, los orígenes de nuestro sistema de justicia administrativa tienen como antecedente directo al sistema francés, que, derivado del principio de separación de poderes, estableció una etapa contenciosa en la Ley de Organización Judicial de 1790, instancia que era resuelta por el Consejo de Estado. Fue tal su trascendencia histórica y eficacia en la solución de controversias entre los particulares y las autoridades administrativas, que se volvió un referente en varios países de América Latina, incluido México.

En nuestro país, a nivel federal, los antecedentes de la justicia administrativa se ubican a mediados del siglo XIX (1852-1853), cuando el reconocido jurista Teodosio Lares planteó la revisión de los actos de las autoridades administrativas para que estas se ajustaran al marco legal, y promovió la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, con base en la fracción XX del artículo 110 de la Constitución federal de 1824, de cuya interpretación era posible instaurar la etapa contencioso-administrativa y, con ello, crear un tribunal para que conociera de las causas en contra de la actuación de la Administración Pública.

Por ello, en 1853 se publicó la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, con lo cual se instituyó la jurisdicción contencioso-administrativa en México, de la cual conocería una sala integrante del Consejo de Estado, institución creada de acuerdo con el modelo francés; sin embargo, esta fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, fue hasta el 1 de enero de 1937 que la justicia administrativa nació formalmente en el país, al entrar en vigor la Ley de Justicia Fiscal, e iniciar sus actividades el Tribunal Fiscal de la Federación —posteriormente denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa—.

El 17 de marzo de 1987 se reformó el artículo 116 constitucional, en cuya fracción V se estableció que las constituciones y leyes locales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y para dirimir las controversias que se susciten entre particulares y autoridades estatales y municipales.

Por muchos años, los integrantes de la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos promovió y gestionó reformas a la fracción V del artículo 116 constitucional, a fin de que fuera obligatorio instituir estos tribunales en todo el país, dotados de plena autonomía, ante la ausencia de ellos en varios estados de la república.

Es así que, derivado de las reformas y adiciones a varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, con las cuales se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, se reformó la fracción V del artículo 116 constitucional, para establecer que las constituciones y leyes de los estados deberán instituir tribunales de justicia administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

A partir del 19 de julio de 2017, previas reformas y adiciones a las constituciones y leyes locales, los tribunales de justicia administrativa de los estados tenemos a nuestro cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven

de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

II. ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí nació con la reformas y adiciones a la Constitución Política local, mediante el decreto 615, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 20 de abril de 1993, con el cual se adicionó el capítulo décimo tercero bis, De la justicia administrativa, y el artículo 71 bis.

El tribunal fue creado como un órgano de control de la legalidad con facultades de anulación, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y hacerlos cumplir, independiente de cualquier autoridad administrativa; con residencia en la ciudad de San Luis Potosí, S.L.P., y con jurisdicción en todo el territorio estatal; competente para revisar la legalidad de los actos o resoluciones de la administración pública estatal y de los ayuntamientos de la entidad, así como para dirimir las controversias en materia administrativa y fiscal de dichas autoridades con los particulares.

El Pleno y la Sala Colegiada del Tribunal se integraban por tres magistrados propietarios, que eran nombrados por el gobernador del estado y sometidos a la aprobación de la Legislatura local, con duración de seis años en su encargo, pudiendo ser reelectos.

La competencia, atribuciones, integración, organización y procedimientos de este tribunal se establecieron en la Ley de Justicia Administrativa del Estado, expedida mediante decreto 622, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 21 de abril de 1993, en la cual también se le facultó para conocer y resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal, suscitadas entre los particulares y las autoridades del poder ejecutivo del estado y de los 58 municipios, así como de los organismos públicos descentralizados, estatales y municipales, cuando tales organismos actuaran como autoridades.

El tribunal fue instalado formalmente el 11 de mayo de 1993. Desde entonces y hasta el 18 de julio de 2017, el Pleno y la Sala Colegiada

se integraban por tres magistrados propietarios, quienes contaban con sus respectivos magistrados supernumerarios. A su vez, el tribunal funcionaba en Pleno y en salas, aunque desde su origen solo funcionó la Primera Sala. Para que esta sesionara, era indispensable la presencia de sus tres magistrados propietarios, y en ausencia del alguno de ellos, el respectivo magistrado supernumerario suplente dictaba sus resoluciones, por unanimidad o por mayoría de votos, y el trámite de los asuntos correspondía por turno a un magistrado instructor, en términos del Reglamento Interior y Acuerdos del Pleno del Tribunal.

El 20 de noviembre de 1996 se realizaron diversas reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, con las cuales se adicionó el título decimoprimer, “De la justicia administrativa”; capítulo único, “Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo”; artículo 123, y se reubicó todo lo concerniente a nuestro tribunal, con algunas adecuaciones sobre la designación de magistrados.

Posteriormente, el 3 de marzo de 2016, se dieron nuevas reformas y adiciones a la propia Constitución Política local, para reformar el artículo 123, ahora en el título decimosegundo, “De la justicia administrativa”; capítulo único, “Del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa”; a fin de cambiar el nombre del tribunal y establecer sus nuevas atribuciones en materia de combate a la corrupción, conservando las que tenía.

En cuanto a la Ley de Justicia Administrativa, con el paso de los años tuvo que adecuarse a la ley federal y leyes estatales en cuestiones específicas, de tal suerte que posteriormente fue aprobada una nueva Ley de Justicia Administrativa, que inclusive fue reformada en varias ocasiones, con el objeto de fortalecer y mantener actualizada la normatividad de la materia; circunstancia que puede apreciarse en el apartado donde se detalla esta información.

III. REFORMAS Y ADICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

- 20 de abril de 1993, Constitución Política del Estado de San Luis Potosí (Creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo). Adicionado, capítulo décimo tercero bis, De la justicia administrativa; artículo 71 bis; PO, 32, decreto 615.

-
- 21 de abril de 1993, Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí (Primera Ley. Atribuciones, organización y competencia). *PO*, edición extraordinaria, decreto 622.
 - 20 de noviembre de 1996, Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, Adicionado, título decimoprimer, De la justicia administrativa; capítulo único, Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; artículo 123. *PO*, decreto 657.
 - 30 de abril de 1997, Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí (Segunda Ley). *PO* 52, tercera sección, decreto 790.
 - 1 de octubre de 2001, Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí (Reformas y Adiciones). *PO* 118, segunda sección, decreto 184.
 - 27 de septiembre de 2007, Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí (Reformas y Adiciones), *PO*, edición extraordinaria, decreto 227.
 - 7 de julio de 2009, Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí (Reformas y Adiciones), *PO*, edición extraordinaria, decreto 790.
 - 16 de febrero de 2012, Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí (Reformas y Adiciones), *PO*, edición extraordinaria, decreto 918.
 - 25 de abril de 2015, Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí (Reformas y Adiciones), *PO*, edición extraordinaria, decreto 972.
 - 3 de marzo de 2016, Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, Reformado, título decimosegundo, De la justicia administrativa, capítulo único, Del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, artículo 123, *PO*, decreto 186.
 - 10 de abril de 2017, Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí, *PO*, edición extraordinaria, decreto 603.

- 3 de junio de 2017, Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, *PO*, edición extraordinaria, decreto 655.
- 18 de julio de 2017, Código Procesal Administrativo para el Estado de San Luis Potosí, *PO*, edición extraordinaria, decreto 674.

IV. PLENOS DEL TRIBUNAL

El primer Pleno y la Sala Colegiada del Tribunal (1993-1999) estuvieron integrados por los siguientes magistrados numerarios: Manuel González Carrillo; Magdalena Beatriz González Vega, y Marco Antonio Aranda Martínez. El primero de ellos, luego de su renuncia, fue sustituido por Federico Javier Peña Pérez; y ante la renuncia de este último, fue sustituido por Jorge Eduardo Vélez Barrera.

La licenciada Miriam Berenice Juárez García fungió como secretaria general de acuerdos de mayo de 1993 a septiembre de 1996, para ser sustituida por la licenciada Laura del Castillo Martínez, quien ocupa el cargo de secretaria general de acuerdos hasta la actualidad.

Entre 1999 y 2005, el Pleno y la Sala Colegiada del Tribunal se integraron por los siguientes magistrados numerarios: Federico Javier Peña Pérez; Adalberto Noyola Vázquez, y Jorge Eduardo Vélez Barrera.

En 2005, el Pleno y la Sala Colegiada del Tribunal se reconfiguraron con la integración de los siguientes magistrados numerarios: Federico Javier Peña Pérez; Vladimiro Ambriz López, y Juan Manuel Arias González.

Para el periodo 2011-2017 se renovaron el Pleno y la Sala Colegiada del Tribunal, para integrarse con los siguientes magistrados numerarios: Vladimiro Ambriz López; Juan Manuel Arias González y Diego Amaro González.

En agosto de 2011, por renuncia de Arias González, autorizada por el H. Congreso del estado, Manuel Ignacio Varela Maldonado asumió la titularidad como magistrado numerario.

Finalmente, desde el 19 de julio de 2017, con motivo de la legislación que estableció la nueva estructura del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, el actual Pleno del tribunal se integra con los siguientes magistrados numerarios: Juan Ramiro Robledo Ruiz, titular de la Sala Superior Unitaria; Ma. Eugenia Reyna Mascorro, titular de la Primera Sala Unitaria; Manuel Ignacio Varela Maldonado, titular de la Segunda Sala Unitaria, y Diego Amaro González, titular de la Tercera Sala Unitaria.

V. DOMICILIOS DEL TRIBUNAL

Para el despacho de los asuntos de su competencia y a fin de atender a los justiciables, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ocupó, desde su creación, el domicilio ubicado en Mariano Arista número 1075, y más adelante ocupó el de Benigno Arriaga número 640, ambos de la ciudad de San Luis Potosí, S.L.P.

Luego, a partir del 15 de enero de 2012, a fin de que se contara con un espacio adecuado para el desarrollo de sus labores y se facilitara a los usuarios el acceso a sus instalaciones, constituyó su domicilio en el edificio ubicado en la calle de Las Fuentes número 110 esquina con Nicolás Zapata, Colonia del Valle de la ciudad capital del estado.

En la actualidad, ante su crecimiento con motivo de las atribuciones y facultades vinculadas con el Sistema Estatal Anticorrupción, el hoy Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, a partir del 7 julio de 2018, estableció su nuevo domicilio en la avenida Venustiano Carranza número 1100, pisos cuarto y quinto del Edificio Villalba, de la ciudad de San Luis Potosí, S.L.P.

VI. RELACIÓN DE ASUNTOS DEL TRIBUNAL POR AÑO

A continuación se hace una reseña general de los diversos asuntos tramitados y resueltos por el tribunal, sin detallar las características de los mismos, registrados desde la fecha de creación:

En 1993: 7 asuntos; en 1994: 76 asuntos; en 1995: 409 asuntos; en 1996: 166 asuntos; en 1997: 225 asuntos; en 1998: 214 asuntos; en 1999: 226 asuntos; en 2000: 322 asuntos; en 2001: 284 asuntos; en 2002: 255 asuntos; en 2003: 398 asuntos; en 2004: 314 asuntos; en 2005: 323 asuntos; en 2006: 356 asuntos; en 2007: 403 asuntos; en 2008: 425 asuntos; en 2009: 584 asuntos; en 2010: 449 asuntos; en 2011: 493 asuntos; en 2012: 710 asuntos; en 2013: 570 asuntos; en 2014: 1 486 asuntos; en 2015: 2 579 asuntos; en 2016: 1 633 asuntos; en 2017: 2132 asuntos, y en 2018: 1 002 asuntos.

VII. DESARROLLOS DEL TRIBUNAL

Se creó el Buzón para Promociones de Término, mediante acuerdo general publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 20 de octubre de 2012; modificado y adicionado, con acuerdo publicado en el mismo órgano oficial de difusión el 23 de abril de 2013.

Asimismo, se aprobó el Sistema de Control Electrónico de Expedientes Jurisdiccionales (SICEEJURIS), mediante acuerdo general publicado en la edición extraordinaria del *Periódico Oficial del Estado* el 29 de junio de 2019.

VIII. MEDIOS ORDINARIOS DE DEFENSA

Conforme a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí, vigente hasta el 18 de julio de 2017, se contaba con los siguientes:

- Recurso de reclamación, contra resoluciones de la Sala Colegiada.
- Recurso de queja, contra de las autoridades demandadas.
- Incidentes, ante el magistrado instructor de la Sala Colegiada.
- Asimismo, de acuerdo con el Código Procesal Administrativo para el Estado de San Luis Potosí, los justiciables cuentan con los siguientes medios ordinarios de defensa:
- Recurso de reclamación, contra las resoluciones de las Salas Unitarias.

- Recurso de queja, en contra de las autoridades demandadas.
- Recurso de apelación, ante la Sala Superior Unitaria.
- Incidentes, ante la Sala Unitaria que corresponda.

IX. CONSIDERACIONES SOBRE EL TRIBUNAL

Derivado del Sistema Nacional Anticorrupción, el estado de San Luis Potosí asumió el compromiso de fortalecer sus instituciones y modificar su legislación en diversas materias, entre las que se cuenta la contencioso-administrativa, la de responsabilidades administrativas de servidores públicos, la de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, y la de responsabilidad patrimonial.

En este contexto, en lugar de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, que era orgánica y procedimental, se emitió la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, con la que se establece la nueva estructura, atribuciones, organización y funcionamiento del tribunal, instituyéndose un órgano interno de control

Lo anterior, concatenado con la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas, le permite asumir la jurisdicción contenciosa administrativa que venía realizando y, además, constituirse como autoridad resolutora y, en su caso, sustanciadora, para sancionar las faltas administrativas graves cometidas por servidores públicos o particulares vinculados con las mismas.

Asimismo, con el nuevo Código Procesal Administrativo para el Estado de San Luis Potosí, se condensaron las normas de carácter adjetivo para los procedimientos administrativos y jurisdiccionales, oficiosos y contenciosos, con lo que se persigue simplificar, homogeneizar y facilitar la aplicación de este nuevo sistema, a fin de dar respuesta de manera transparente y eficaz a las diversas controversias que aquejan a los justiciables y a la propia sociedad potosina.

En esa tesitura, el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa actualmente está facultado para conocer y resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y sus organismos descentralizados,

estatales y municipales e intermunicipales y los particulares; dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, con competencia en todo el territorio estatal; con la organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones, que establecen la Ley Orgánica y el Código referidos.

Es el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables, el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal, o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales.

Los magistrados que lo integran son designados por el Congreso local, de una terna que presente el gobernador del estado; durarán en su cargo diez años y no podrán ser ratificados, y solo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley, con la misma votación requerida para su nombramiento.

X. CONCLUSIONES

Con la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ahora Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, se fortaleció en el estado de San Luis Potosí la cultura de la legalidad, pues con su actuación autónoma e imparcial ha generado credibilidad y confianza en la población potosina, ya que desde su inicio se le ha dotado de plena jurisdicción para dictar y hacer cumplir sus determinaciones, a diferencia de otros tribunales, que originalmente solo fueron de anulación.

Asimismo, el justiciable ha contado, a partir de la fecha de su instalación, con un medio eficaz de defensa para dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que le corresponde atender y resolver.

En los más de 26 años de funcionamiento del tribunal, de los cuales 24 fueron como de lo Contencioso Administrativo y más de dos

como Tribunal de Justicia Administrativa, se han atendido y resuelto con eficacia y eficiencia las controversias planteadas en materia administrativa y fiscal, así como los asuntos de responsabilidad administrativa de servidores públicos; y en los últimos dos años, con su nueva estructura e integración, además de lo anterior establecimos sistemas de calidad y mejora continua, e impulsamos nuevas reformas y adiciones a las leyes aplicables, con el objeto de:

- agilizar los trámites en la instrucción de asuntos;
- estandarizar el plazo de instrucción a tres meses;
- establecer y homologar criterios en las resoluciones;
- aplicar medidas efectivas en la ejecución de sentencias;
- incrementar y optimizar nuestros recursos;
- crear, fortalecer y actualizar sistemas de control, y
- formar, desarrollar y capacitar al personal.

Sinaloa



JESÚS IVÁN CHÁVEZ RANGEL
Magistrado presidente

LUCILA AYALA DE MORESCHI
MIRNA AZUCENA MEZA ZAZUETA
SERGIO ANGULO VERDUZCO
Magistrados de la Sala Regional Centro

VÍCTOR HUGO PACHECO CHÁVEZ
Magistrado de la Sala Regional Norte

JESÚS DAVID GUEVARA GARZÓN
Magistrado de la Sala Regional Sur

MARÍA CHÁIDEZ ZEPEDA
Magistrada de la Sala Especializada

Breves consideraciones sobre la génesis y evolución de la jurisdicción administrativa en Sinaloa

Jesús Iván Chávez Rangel

I. INTRODUCCIÓN

Participamos con especial ánimo en la iniciativa de la Comisión Editorial de la Asociación Nacional de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos, para hacer posible que, en obra escrita, se plasmen los aspectos relevantes de la historia de cada uno de los tribunales de competencia administrativa que se han instaurado en nuestro país. Atendemos a tan honrosa invitación, convencidos de lo oportuno y trascendente que resulta para la vida nacional generar espacios de reflexión sobre los diversos tópicos propios de la jurisdicción administrativa. Lo que ahora nos ocupa, entiendo, pretende ofrecer una panorámica de carácter histórico-legislativo sobre el surgimiento y consolidación de la jurisdicción administrativa, destacando el ámbito local.

A diferencia de otros campos del quehacer jurisdiccional en México, en la materia que ahora nos convoca, es dable afirmar que aún faltan estaciones por recorrer, que la embarcación no llega todavía a puerto seguro y que, a quienes nos reúne el tema, tenemos el compromiso de propiciar un profundo debate nacional sobre las fortalezas y debilidades de lo hasta hoy alcanzado; nada desdeñable por cierto, pero seguramente insuficiente a la luz de las grandes transformaciones que en los últimos años se han venido presentando en el derecho patrio. En especial si consideramos el nuevo paradigma del constitucionalismo mexicano, a partir de las reformas al artículo 1 de nuestra carta magna, en junio de 2011, en lo que nos incumbe directamente a quienes nos desempeñamos en la honrosa actividad de la judicatura: el derecho fundamental de acceso a la justicia.

En lo que a Sinaloa respecta, la justicia administrativa ha recorrido una ruta sinuosa, pero con importantes logros. Los esfuerzos de quienes protagonizaron este importante episodio de la historia sinaloense en aras de instituir un órgano jurisdiccional en la materia se pueden considerar como pioneros en la esfera de los estados de la república. La reforma a la Constitución local data de los albores de 1976, casi 40 años después de que entrara en funciones el Tribunal Fiscal de la Federación, y a solo cinco años de que se instalara el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Vale la pena destacar que para cuando se elevó a rango constitucional la instauración de tribunales de lo contencioso administrativo, al reformarse el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en marzo de 1987, los sinaloenses ya superaban la década de actividad jurisdiccional de competencia administrativa.

En el contenido del modesto trabajo que se ofrece, el lector interesado encontrará una reseña de las reformas a la Constitución sinaloense que crean e impactan a la jurisdicción administrativa; asimismo, nos ocupamos de presentar un breve panorama del impacto que tales reformas tuvieron en las leyes aplicables a la materia administrativa, de forma preponderante en tres momentos paradigmáticos.

El camino hasta ahora recorrido, tanto en Sinaloa como en el resto del país, seguramente nos aportará la información y la experiencia suficientes que nos permitan transitar a la etapa de consolidación de nuestro quehacer, en especial si consideramos la nueva naturaleza constitucional, así como las recién incorporadas competencias de los tribunales con jurisdicción en materia administrativa.

En esa dirección apuntan y abonan iniciativas editoriales como la que nos reúne en esta ocasión, de la que solo podrán esperarse loables aportaciones y buenaventura.

II. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL

1. La creación

La Constitución vigente en el estado de Sinaloa data de 1922 y, a casi un siglo de su vigencia, ha experimentado 176 reformas, de las cua-

les cuatro han impactado de forma trascendente a la actividad jurisdiccional en materia administrativa. La primera de tales reformas fue posible gracias al impulso del entonces gobernador Alfonso Calderón Velarde, quien presentó iniciativa de reforma constitucional, misma que alcanza el carácter de histórica, puesto que hizo posible que se instituyera la jurisdicción administrativa local.

Con fecha 16 de diciembre de 1975, la XLVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa emitió el decreto 75, mediante el cual se incorporó el artículo 109 bis a la Constitución Política del Estado de Sinaloa; asimismo, el 14 de enero de 2016 se publicó la trascendente reforma en el *Periódico Oficial*, con el siguiente texto:

Se instituye la Jurisdicción Administrativa para conocer de las controversias que se susciten en relación con la legalidad y, en su caso, la interpretación, cumplimiento y efectos de los actos, procedimientos y disposiciones de naturaleza administrativa del Estado, para lo cual podrán crearse Tribunales Administrativos, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos estableciéndose las normas de su organización, funcionamiento, competencia, procedimiento y recursos contra sus resoluciones.¹

De la exposición de motivos de la primigenia Ley de la Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa se desprende que, siendo candidato a gobernador Alfonso Genaro Calderón Velarde, el 7 de julio de 1974, en un acto de campaña que sostuvo en la cabecera municipal de Mocorito, con representantes de la iniciativa privada sinaloense, recibió la propuesta de dicho sector para que creara un *Tribunal Fiscal con funciones de equilibrio entre el causante y la administración pública*.² Este planteamiento encontró eco en la gestión de gubernamental de Calderón Velarde y, dos años después, tomaría forma jurídica con la reforma constitucional y su consecuente Ley de la Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa.

Es por esto que la gestión de Alfonso Genaro Calderón Velarde tiene el mérito de haber sido la primera que ofreció a los ciudada-

¹ Conforme se consigna en la página oficial del Congreso del Estado de Sinaloa, consulta sep 2019, disponible en www.congresosinaloa.gob.mx

² Iniciativa de ley presentada por el gobernador Alfonso G. Calderón, 19 abr 1976.

nos mecanismos de defensa de carácter local contra actos de la administración pública, así como el órgano de carácter jurisdiccional con competencia para resolver las controversias en dicha materia.

2. La primera reforma

A cinco años de que se incorporara al cuerpo de la Constitución sinaloense la jurisdicción administrativa, esta sufre su primera modificación: el 2 de enero de 1981 se publicó en el *Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa"*, el decreto 5, por virtud del cual se reformó el, para entonces de reciente creación, artículo 109 bis, para quedar con el siguiente texto:

Se instituye la Jurisdicción Administrativa para conocer de las controversias que se susciten en relación con la legalidad, y, en su caso, la interpretación, cumplimiento y efectos de los actos, procedimientos y disposiciones de naturaleza administrativa del Estado o de los Municipios, para lo cual podrán crearse Tribunales Administrativos, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos estableciéndose las normas de su organización, funcionamiento, competencia, procedimiento y recursos contra sus resoluciones.

Como puede apreciarse, la reforma busca superar una omisión de origen, dado que se había dejado a los actos de las administraciones municipales fuera del alcance de la competencia del Tribunal Fiscal del Estado y, en consecuencia, los gobernados no tenían acción legal en el ámbito local para cuestionar la legalidad de la actuación de los órganos de autoridad municipal.

Lo que de inicio podría apreciarse como una reforma menor, el tiempo se encargó de llevarla a su justa dimensión y alcance: hoy día son los actos que surgen de la actividad propia del ámbito municipal los que ocupan mayor atención de nuestro Tribunal de Justicia Administrativa, rebasando por mucho los actos controvertidos emitidos por órganos de orden estatal.

3. El nombramiento de magistrados

El texto constitucional, por lo que se refiere a la jurisdicción administrativa, permaneció intocado por 31 años. Nada de lo acontecido en el ámbito que nos ocupa resultó con suficiente alcance para que el órgano revisor impactara el contenido de la Constitución. Este largo periodo de más de tres décadas llegó a su fin el 9 de marzo de 2012, fecha en la que el Congreso del estado de Sinaloa emitió el decreto 398, publicado en el *Periódico Oficial* con fecha 26 de marzo de 2012, incorporando un segundo párrafo al artículo 109 bis, cuyo texto conlleva: “[...] Los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo serán elegidos por el Congreso del Estado, de una terna formada mediante el procedimiento que establezca la ley”.

Como se advierte del contenido de nueva disposición constitucional, sale de la competencia del titular del ejecutivo nombrar a los magistrados del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo, transfiriendo dicha facultad al Congreso del estado, quien recibirá la terna de aspirantes una vez agotados los procedimientos previstos en la Ley de Justicia Administrativa, conforme a la cual le correspondía al gobernador del estado seleccionar a quienes contaban con el perfil idóneo para formar parte de dicha terna. Esto es, con la adición que se aborda, el ejecutivo pierde la facultad de nombramiento, pero se queda con la potestad de seleccionar a los profesionales del derecho que puedan llegar a ocupar los más altos cargos en el tribunal.

Con esta reforma, lo concerniente a la delicada decisión de encontrar el perfil idóneo para desempeñarse en la magistratura de la jurisdicción de carácter administrativo en Sinaloa se deposita en dos poderes: el ejecutivo, con facultades para procesar y formar la terna, y el legislativo, a quien se le confiere la importante responsabilidad de otorgar nombramientos.

Dada la trascendencia del tema, es oportuno precisar que la facultad constitucional de formular terna a cargo del ejecutivo estatal deberá atender a las reglas de procedimiento previstas en la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, cuyo artículo 11 establece que a la Sala Superior le corresponde: “XXVII.

Aprobar y someter a consideración del Ejecutivo del Estado la o las propuestas para el nombramiento de magistrados del Tribunal para otros periodos, previa evaluación que al efecto realice; o en su caso, para nuevos nombramientos.”

En consecuencia, para que el ejecutivo estatal inicie el procedimiento de nombramiento e integración de la terna, deberá dar entrada a las propuestas que surjan del propio Tribunal de Justicia Administrativa, en particular de su órgano supremo; agotada esta primera fase, se procederá conforme a lo previsto artículo 21 de la ley en cita, estipulando para tal efecto lo siguiente:

Las personas titulares de las magistraturas de la Sala Superior, de las Salas Regionales y de la Sala o Salas Especializadas del Tribunal serán electas de entre una terna propuesta por el Ejecutivo del Estado, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado.

Para las elecciones a que se refiere el presente artículo, el titular del Ejecutivo del Estado acompañará una justificación de la idoneidad de las propuestas, para lo cual hará constar la trayectoria profesional y académica de la persona propuesta, a efecto de que sea valorada dentro del procedimiento de elección por parte del Congreso del Estado. Para ello, se desahogarán las comparecencias correspondientes, en las cuales se garantizará la publicidad y transparencia de su desarrollo.

Es menester destacar que el transitorio tercero de la ley en estudio, por razón de temporalidad, hace la siguiente acotación:

La facultad establecida en el artículo 11, fracción XVII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa únicamente podrá ser ejercida por la Sala Superior y atendida por el Ejecutivo del Estado, respecto de magistrados de dicho Tribunal nombrados con posterioridad al inicio de vigencia del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 27 de mayo de 2015, de conformidad con su artículo transitorio octavo, tercer párrafo.

4. La nueva naturaleza constitucional

Sinaloa recibe el impulso del nuevo enfoque que el derecho mexicano asume a partir de las reformas a nuestra carta magna en materia de combate a la corrupción, cuya vigencia inicia a partir del 27 de mayo de 2015. En congruencia con dicho enfoque, se llevan a efecto las más recientes reformas a la Constitución sinaloense, aprobadas el 15 de marzo de 2017 y cuyo decreto se publica en el *Periódico Oficial* con fecha 17 de marzo de 2017, con un rediseño del artículo 109 bis, para dejarlo con el contenido que se transcribe:

Se instituye el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, como órgano constitucional autónomo encargado de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Su nombramiento será por siete años, prorrogables por otro periodo igual y durante su encargo, solo podrán ser removidas por causas graves que señale la ley.

El Tribunal de Justicia Administrativa se integrará por una Sala Superior conformada por tres magistraturas y por las Salas Regionales Unitarias que determine la ley.

Para ser titular de una magistratura se requiere:

- I. Contar con la ciudadanía mexicana y encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos.
- II. Poseer título profesional de Licenciatura en Derecho, con una experiencia mínima de cinco años, en materia administrativa o en impartición de justicia.
- III. Tener más de treinta años de edad y menos de sesenta y cinco el día de su nombramiento.

IV. Ser de notoria buena conducta.

V. Haber residido efectivamente en el estado durante los últimos dos años.

VI. No haber sido condenado por la comisión de un delito intencional que hubiere merecido pena corporal.

Las personas titulares de las magistraturas de la Sala Superior y de las Salas Regionales Unitarias del Tribunal de Justicia Administrativa serán electas, de entre una terna propuesta por el Ejecutivo del Estado, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso.

Es indudable que después de creada la jurisdicción administrativa en el orden jurídico sinaloense, la reforma de marzo de 2017 es la de más alto calado: por un lado, transforma sustancialmente la naturaleza del órgano jurisdiccional que se ocupa de administrar justicia, elevándolo a órgano autónomo constitucional, concediéndole competencia para conocer y sancionar las responsabilidades administrativas calificadas como graves de los servidores públicos y, asimismo, incorpora tanto los requisitos como el periodo que deben cumplir quienes ocupen el cargo de magistrado.

III. MARCO LEGAL

Considerando la evolución constitucional que ha experimentado la jurisdicción administrativa en Sinaloa, como se consigna en el apartado anterior, es posible afirmar que dicha evolución proyecta tres momentos fundamentales que nos ayudan a entender los aspectos esenciales del tejido legal sinaloense en la materia que nos ocupa, ello sin demérito de las múltiples reformas que, a lo largo de más de cuatro décadas de vida, han experimentado las leyes en estudio, pero cuya atención postergaremos en respeto a los lineamientos de la publicación que nos cobija.

En congruencia con lo planteado en líneas anteriores, en el presente apartado nos ocuparemos de abordar los aspectos nodales de la Ley de Administración de la Justicia Fiscal, la Ley de Justicia Ad-

ministrativa para el Estado de Sinaloa, así como la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa.

1. Ley de Administración de la Justicia Fiscal

A raíz de la reforma constitucional de enero de 1976, el Congreso estatal, el 29 de abril de 1976, emitió el decreto 98, publicado en el *Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”*, número 52, de 30 de abril de 1976, por virtud del cual se creó la Ley de la Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa, dando vida al primer órgano jurisdiccional con competencia en materia administrativa en el estado, bajo la denominación de Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa. Este tribunal, se concibe originariamente como:

[...] un órgano contencioso-administrativo, en virtud de que las controversias sometidas a su jurisdicción son administrativas y se vinculan *strictu sensu*, con el derecho administrativo, el cual se refiere por igual a las funciones públicas caracterizadas, en primer lugar, con la operación del activo patrimonial estatal y, además, con cuestiones administrativas, tales como contratos de esa índole, disciplinarias, indemnizaciones y otras que excedan con mucho aquellas que se han reconocido tradicionalmente como administrativas puras.³

Por lo que se refiere a la naturaleza del tribunal, y dado el interés que amerita su acto de creación, es oportuno destacar de la exposición de motivos en comento:

Es propósito del Ejecutivo a mi cargo, el que no obstante que el Tribunal Fiscal del Estado quede enmarcado dentro del Poder Ejecutivo, funcione autónomamente de este para emitir sus fallos, lo cual habrá de traducirse en la facultad que tendrá de dictar sus resoluciones por sí mismo, en uso de las atribuciones que se le asignen en la iniciativa de ley. Lo anterior obedece al principio de que la autonomía de los tribunales jurisdiccionales administrativos, garantiza de la mejor manera posible la imparcialidad de sus resoluciones, de manera tal que los particulares al entablar su demanda ante el Tribunal sabrán que, de antemano, se someten a la po-

³ *Ibidem*, p. 2.

testad de un órgano que no depende funcionalmente del ejecutivo, bajo cuyo control directo quedan en cambio las autoridades administrativas que bien pueden figurar como demandadas en el litigio.⁴

Por tratarse de la norma secundaria primigenia, bien vale la pena destacar que se estructuraba en ocho capítulos, cuyo contenido atendía los siguientes aspectos en particular: “Organización y competencia del Tribunal”; “Del procedimiento”; “De los casos de improcedencia y sobreseimiento”; “De la sentencia”; “De la jurisprudencia”; De los recursos”; “De la responsabilidad de las autoridades funcionarios y empleados administrativos”, y el último capítulo se ocupa de la “Responsabilidad de las partes”.

2. Ley de Justicia Administrativa

El tomo LXXXIV, 2ª Época, de “*El Estado de Sinaloa*”, órgano oficial del gobierno local, de 26 de marzo de 1993, contiene el decreto 44 de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, en virtud del cual se publicó la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa. Dicha ley, según consigna su transitorio primero, derogó la Ley de Administración de Justicia Fiscal del Estado. Con la aprobación de la citada ley se inició el segundo momento de gran trascendencia en la ruta de la jurisdicción administrativa en Sinaloa.

Del contenido de la ley que nos ocupa podemos destacar, entre otros aspectos, el cambio de denominación del órgano jurisdiccional de Tribunal Fiscal a Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotándolo, además, de plena jurisdicción para dictar sus fallos, de *independencia presupuestal* para garantizar la imparcialidad de su actuación, según lo establece el artículo 2 de la ley en análisis. Vale la pena destacar el tema de la independencia presupuestal, en razón de que su incorporación al marco legal sinaloense data desde inicios de 1993, y sigue siendo una asignatura pendiente de abordar, tanto con el poder ejecutivo como con el legislativo, a fin de llevar a buen puerto y dotar de cabal eficacia a tan importante figura legal.

⁴ *Ibidem*, p. 3.

Entre otros tópicos, la Ley de Justicia Administrativa prevé que el tribunal se integrará por dos categorías de magistrados: propietarios y supernumerarios, no menos de tres, tratándose de propietarios, e indeterminado, por lo que corresponde a los supernumerarios. La facultad de nombrar a dichos magistrados recae en el titular del ejecutivo local. Asimismo, se amplía, en términos geográficos, la cobertura y presencia del tribunal, al señalar que dicho órgano jurisdiccional contará al menos con tres salas unitarias, encabezadas por un magistrado, apoyado, por los funcionarios jurisdiccionales y demás servidores públicos con tareas administrativas; destacando además que dichas salas contarían con asesores jurídicos para prestar servicios como profesionales del derecho, sin costo alguno para los justiciables.

El título segundo articula el procedimiento de lo contencioso administrativo y está distribuido en once capítulos, mejorando considerablemente el esquema procesal que la ley anterior manejaba. La regulación del citado procedimiento abarca desde las disposiciones generales contenidas en el capítulo I hasta figuras como la improcedencia y sobreseimiento, que le dan cuerpo al capítulo XI.

3. Ley Orgánica

Como consecuencia de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de mayo de 2015, en materia de combate a la corrupción, tanto nuestra Constitución como las diversas leyes locales concernientes en la materia se vieron impactadas. Bajo tal impulso constitucional, y como un imperativo para que las nuevas competencias tuvieran aplicación en la normatividad secundaria, además de las reformas a la Ley de Justicia Administrativa contenidas en el decreto 160 publicado en el *Periódico Oficial*, número 81, de 26 de junio de 2017, se aprobó la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativo del Estado de Sinaloa, según consigna el decreto 831, emitido por la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa.

En razón de la aprobación de la nueva ley en comento se reformaron y derogaron, según reza el decreto 831, *diversas disposiciones de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa*. En específico, se

suprimió de dicha ley el título primero con sus nueve capítulos, desde el artículo 2 hasta el artículo 32 bis-F, y a excepción del artículo 1, todo el contenido de dicho título dejó de formar parte de la ley en cita, transfiriendo tal contenido a la Ley Orgánica de reciente creación, preservando para la Ley de Justicia Administrativa lo concerniente a los títulos segundo, tercero, cuarto y quinto, relativos al procedimiento de lo contencioso administrativo y demás figuras procesales ligadas al mismo.

Por lo que respecta a la novedosa Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, conviene destacar la trascendencia que su aprobación tiene en sí misma, incluso con independencia del alcance de sus disposiciones, en especial si nos colocamos en la ruta de las nuevas competencias de nuestro órgano jurisdiccional. En tal sentido, es pertinente subrayar la manera en que dicha ley plasma tanto la naturaleza constitucional como los alcances de su competencia:

Artículo 2. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, instituido por el artículo 109 Bis de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, es un órgano constitucional autónomo encargado de dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y Municipal y los Particulares; imponer, en los términos que disponga la Ley respectiva, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Forma parte del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción y estará sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 109 Bis y 109 bis D de la Constitución Política del Estado, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y Ley del Sistema Anticorrupción del Estado y en el presente ordenamiento.

La Ley Orgánica en cuestión se ocupa de diseñar la estructura y competencias del Tribunal de Justicia Administrativa, contiene 51 ar-

títulos, que dan cuerpo a cuatro títulos, y seis transitorios. Se consolidan las categorías referidas a la organización y funcionamiento institucional, que con el devenir del quehacer jurisdiccional han ganado eficacia, y se incorporan figuras novedosas que ponen a prueba los nuevos horizontes de la actividad jurisdiccional y que tendrán que superar no pocos obstáculos para su consolidación.

En este tenor, es preciso mencionar los siguientes desafíos: los retos que supone la autonomía presupuestal; el proceso de nombramiento de magistrados; el funcionamiento de la Sala Regional Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas; el funcionamiento del órgano interno de control; la puesta en marcha tanto del servicio profesional de justicia administrativa como del Centro de Estudios sobre Justicia Administrativa, entre otros.

IV. CONCLUSIONES

- *Primera:* La jurisdicción administrativa en Sinaloa data de más de cuatro décadas de existencia y, en justicia, le corresponde un importante lugar en el contexto nacional, como pionera en el ámbito local.
- *Segunda:* El gran reto de la nueva etapa de la justicia administrativa en México consiste en consolidar la nueva naturaleza constitucional de los tribunales de justicia administrativa y, en especial, cubrir la mínima expectativa en materia de autonomía, tanto técnica como presupuestal.
- *Tercera:* Es oportuno abrir un debate plural e incluyente sobre el alcance de la participación de los órganos jurisdiccionales en el Sistema Anticorrupción, que nos permita encontrar derroteros para homologar criterios de actuación. En la medida de lo posible, ir al encuentro de acciones que concilien nuestro quehacer jurisdiccional con las legítimas aspiraciones ciudadanas, que favorezcan la erradicación de tan lesivo mal, con especial sensibilidad al contexto sociopolítico que presenta nuestra nación.

Sonora



ALDO GERARDO PADILLA PESTAÑO
Magistrado presidente

MARÍA ESTRELLA VALENCIA
Magistrada de la Ponencia 2

SANTIAGO ENCINAS VELARDE
Magistrado de la Ponencia 3

MARÍA DEL CARMEN ARVIZU BORQUEZ
Magistrada de la Ponencia 4

VICENTE PACHECO CASTAÑEDA
Magistrado de la Ponencia 5

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora

Aldo Gerardo Padilla Pestaño

La evolución social se refleja en todos los ámbitos, y la función administrativa no es la excepción. Esta se ha ido transformado en actividades públicas complejas, especializadas y de gran tamaño; por lo que a la función pública se le exige cada día mayor eficiencia y eficacia. Actualmente, el gobernado tiene a su alcance herramientas legales para demandar de las autoridades administrativas esa eficiencia y eficacia en la emisión de sus actos, que le garantice en todo momento su seguridad jurídica.

En un Estado de derecho, al que aspiramos como sociedad, con el propósito de vivir en armonía y con absoluto respeto a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, el Tribunal de Justicia Administrativa nace precisamente como órgano de control de la legalidad de la función administrativa, imparte justicia en esta materia; analiza y resuelve las impugnaciones de los ciudadanos contra el actuar administrativo.

En 1977, en el estado de Sonora se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que fuera la instancia que resolviera los conflictos de intereses entre el gobernante y el gobernado y, entre otras funciones transitorias, también se le dio competencia para impartir justicia en materia laboral.

Los tribunales de naturaleza administrativa tienen una competencia especializada, una competencia *sui géneris*, pues entre las partes en conflicto se encuentra siempre una autoridad en funciones; por consiguiente, el acto impugnado recae en un acto de autoridad que causa un agravio a un particular; luego, la litis es entre el particular y una autoridad, por lo que los impartidores de justicia administrativa tienen una gran responsabilidad jurisdiccional, ya que esta función

debe ser pronta, expedita y sobre todo imparcial, fuera de cualquier presión política e intereses particulares.

Actualmente, en el país existen estados que no han considerado la necesidad de instalar tribunales administrativos, decisión que perjudica a muchos mexicanos que no tienen acceso a una justicia especializada en esta materia.

Ello con base en la reforma de marzo de 1987 al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que otorgaba facultades a los estados para instituir tribunales administrativos con autonomía y plena jurisdicción para resolver controversias entre la administración pública estatal y los gobernados. Sin embargo, debido a las reformas constitucionales de 1996 y 2015, ya no es una facultad, sino un deber, instaurar estos tribunales en todo el país, pues ello garantiza que se respete un derecho humano, como es el acceso a la justicia administrativa y a la obligación de la autoridad de cumplir con el principio de legalidad en su actuar administrativo.

El estado de Sonora se adelantó a la reforma constitucional de 1987, pues desde 1977, con determinación político-jurídica, privilegiando un Estado de derecho, creó el entonces denominado “Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Estado de Sonora”, dando certeza jurídica, respetando el principio de legalidad y tutelando los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados. Cabe también recordar que la competencia del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora fue, desde sus inicios hasta finales de 2014, totalmente casuista, es decir, las leyes ordinarias señalaban qué actos administrativos o fiscales eran impugnables ante el tribunal y esta selección enunciativa excluía materias importantes y provocaba confusiones administrativas.

En 1977, Sonora aprobó la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo encargado de resolver los conflictos entre la administración pública estatal y los ciudadanos y, transitoriamente, con competencia para resolver conflictos laborales burocráticos, entre tanto se instalará una Junta Laboral de Arbitraje.

El entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora se creó con base en lo dispuesto por el artículo 64, apartado XLIII-bis de la Constitución Política local.

En el estado de Sonora, el tribunal fue creado como una instancia jurídica administrativa de simple anulación y, debido a la evolución sociedad-estado, fue dotado de plena jurisdicción a finales de 2014 para resolver en forma completa y eficaz las controversias. Las sentencias administrativas, además de anular el acto reclamado, pueden resolver modificarlos e incluso determinar condenar a las autoridades responsables en caso de incumplimiento. Su Ley Orgánica de 20 de enero de 1977 —derogada a finales del año 2014— lo creó como un órgano de control de la legalidad ubicado dentro del marco del poder ejecutivo, con autonomía e independencia de cualquier otra autoridad, unitario, casuista y de simple anulación, que tenía como función fundamental la de resolver las controversias del orden administrativo y fiscal que plantearan los particulares y la Administración Pública directa del estado y de los municipios y sus respectivos organismos públicos descentralizados.

Este tribunal fue jurídicamente creado como unitario y de mera anulación, limitando su actuación jurídica a determinar la nulidad o no de los actos de la administración pública. Si bien es cierto que la creación de este órgano de control de la legalidad fue un avance para el Estado de derecho en Sonora, también lo es que la justicia administrativa estaba incompleta, pues las facultades otorgadas por los legisladores de aquella época no alcanzaban para determinar los términos de las nulidades decretadas y mucho menos los términos para su ejecución, dejando a los gobernados en estado de indefensión ante una justicia administrativa incompleta.

En ese acto de creación se legisló un capítulo correspondiente denominado “Del juicio contencioso administrativo” en el Código Fiscal, lo cual también obstaculizaba la impartición de justicia, pues la materia administrativa es muy amplia, debido a las diversas necesidades del ciudadano, por lo que, al no existir una Ley de Justicia Administrativa en el Estado, el entonces denominado Tribunal de lo Contencioso Administrativo se sujetaba a los procedimientos previstos en las propias leyes administrativas de acuerdo con la naturaleza del acto impugnado, lo que hacía nugatoria una verdadera impartición de justicia administrativa.

Fue a finales de diciembre de 2014 que Sonora aprobó y promulgó la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, otorgándole al tribunal plena autonomía jurisdiccional y presupuestal para garantizar una impartición de justicia administrativa pronta, imparcial y expedita, con apego a los artículos 14 y 16 constitucionales.

Actualmente, la competencia del tribunal es amplia, pues tiene facultades para conocer de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de actos, procedimientos y resoluciones de carácter administrativo y fiscal, que emitan, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del estado, los municipios o de sus organismos descentralizados, negativas fictas, interpretación de contratos, entre otros, que puedan afectar la esfera jurídica de los particulares.

Posteriormente, con la reforma constitucional de ese mismo año —2014—, el Tribunal de Justicia Administrativa aumentó considerablemente su personal; entonces, se hizo necesario analizar la organización de cada una de las áreas tanto administrativas como jurisdiccionales que lo integran para su buen funcionamiento.

El tribunal está integrado por dos salas: la Sala Superior y la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas. Los magistrados propietarios son nombrados por un periodo de nueve años, pudiendo ser reelectos.

La Sala Superior está compuesta por cinco magistrados propietarios, que conforman el Pleno, con un magistrado presidente electo por sus integrantes cada tres años, en términos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 4 de diciembre de 2014.

La Sala Especializada está compuesta por tres magistrados propietarios. Esta tiene un magistrado presidente electo por sus integrantes, que conforman el Pleno, en apego a la reforma constitucional de 13 de agosto de 2018, publicada en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*, número 13, sección II, mediante la ley 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.

El Tribunal de Justicia Administrativa es un órgano autónomo, con plena jurisdicción para dictar resoluciones e imperio para hacerlas cumplir; asimismo, tiene independencia presupuestal que garantiza su imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

La Sala Especializada, por su parte, tiene autonomía técnica y de gestión, así como facultades para imponer sanciones a los servidores públicos estatales y municipales por concepto de responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; y facultades para fijar el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales, y demás competencias que otorgue la ley. Finalmente, tiene facultades para conocer de los juicios de naturaleza administrativa que involucren a los municipios del estado de Sonora.

Estos cambios fueron radicales, pues dicha transición convirtió al tribunal unitario en uno colegiado, de tener facultades de mera nulidad a contar con plena autonomía jurisdiccional y presupuestal, lo cual asegura, en pro de los gobernados, que las resoluciones emitidas sean imparciales, pues su funcionamiento y estructura no dependen de ningún ente público que pudiera amenazar su independencia y, por ende, la impartición de justicia.

Asimismo, a raíz de las reformas constitucionales de 27 de mayo de 2015, que establecieron el Sistema Nacional Anticorrupción, las entidades federativas adecuaron sus constituciones y demás normas relativas y aplicables a dicho sistema, por lo que en el estado de Sonora, el 11 de mayo de 2017, se reformó la Ley de Justicia Administrativa para efectos de regular la competencia en materia de anticorrupción.

La reciente reforma constitucional local fue publicada el 13 de agosto de 2018 en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*, número 13, sección II, mediante la ley 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, así como en virtud de lo establecido por la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sonora, que a la

letra dice: “El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, fusionará mediante una Sala Superior y una Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas, las cuales contarán con autonomía técnica y de gestión para la resolución de los asuntos de su competencia y para determinación de su estructura interna”.

En Sonora existe la figura de asesoría jurídica gratuita en materia administrativa *de facto*; sin embargo, sí está regulada en materia laboral burocrática. Al respecto, cabe mencionar que, por cuestiones presupuestarias, La Ley del Servicio Civil de 27 de agosto de 1977 otorga competencia al Tribunal de Justicia Administrativa para conocer de los conflictos laborales de la burocracia estatal.

Fuentes de consulta

Normativas

Código Civil para el Estado de Sonora.

Código de Ética del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora.

Código de Ética y Conducta de la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas.

Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora.

Código Fiscal del Estado de Sonora.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Sonora.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sonora.

Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Sonora.

Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sonora.

Ley del Servicio Civil.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción.

Ley Estatal de Responsabilidades Administrativas.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Reglamento Interior de la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas.

Reglamento Interior que Regula las Disposiciones de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sonora.

Bibliográficas

Guía Técnica para la Elaboración y Actualización del Manual de Organización de la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas.

Guía técnica para la Elaboración y Actualización del Manual de Organización de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora.

Manual de Normas y Políticas para el Ejercicio del Gasto.

Programa de Desarrollo Institucional 2018-2020 de la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas.

Tabasco



JORGE ABDO FRANCIS
Magistrado presidente

RURICO DOMÍNGUEZ MAYO
Magistrado de la Ponencia 2

DENISSE JUÁREZ HERRERA
Magistrada de la Ponencia 3

Genealogía constitucional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

Jorge Abdo Francis

I. TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE TABASCO: ORIGEN CONSTITUCIONAL Y LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE TABASCO¹

1. Reforma constitucional del artículo 116, fracción IV²

En 1987 se llevaron a cabo reformas trascendentes a nivel federal para el Estado mexicano; entre ellas la de 17 de marzo, por la que se reformaron los artículos 17, 46, 115 y 116 y se derogaron las fracciones IX y X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Se dispuso que, en relación con el artículo 17 constitucional, a México se le debía una justicia pronta, dado que los procesos tardíos no eran justicia; gratuita, para que estuviera al alcance de todos, e imparcial, para que fueran procesos objetivos. Todo esto a fin de que se robusteciera la división de poderes y la independencia judicial.

En ese marco, el constituyente ordinario, respecto del artículo 116, fracción IV, de la ley fundamental, estableció la posibilidad de que las constituciones y leyes locales erigieran tribunales de lo contencioso administrativo, los cuales estipuló que operarían con plena autonomía al momento de emitir sus determinaciones, y tendrían como función primordial resolver los conflictos de los particulares con la administración pública de los estados.

¹ Publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, 19 feb 1997.

² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 17 mar 1987.

De igual manera, dispuso que las entidades federativas fijarían la organización, funcionamiento, procedimiento y recursos que se dispondrían para la operatividad del tribunal.

Sin lugar a dudas, dicha reforma constituyó un parteaguas para la justicia administrativa a nivel estatal, otorgando nuevas oportunidades para que las entidades federativas incursionaran en su jurisdicción ordinaria en el conocimiento de las controversias entre las autoridades y los particulares, logrando que los gobernados tuvieran a su alcance sistemas jurídicos más completos y en su defensa, brindando la posibilidad a los estados de crear, en ese momento, tribunales que se adaptaran a las circunstancias de cada entidad y afrontaran la problemática presentada en esa época ante los abusos e ilegalidades causados por los funcionarios en investidura de autoridad en perjuicio de los particulares.

2. Reforma constitucional a los artículos 73, fracción XXIX-H; 104, fracción I-B, y 107 fracción V, párrafo final³

En 1987, esta vez el 10 de agosto, otra reforma importante se suscitó: la correspondiente a los artículos 73, fracción XXIX-H, 104 fracción I-B y 107 fracción V, párrafo final, de la Constitución federal, misma que consistió en dar estructura a las atribuciones de poder legislativo federal y ampliar las facultades de los Tribunales Colegiados de Circuito, para el conocimiento de las resoluciones de los tribunales administrativos, mediante los medios de defensa, recurso de revisión y juicio de amparo.

Por ello, conforme a la citada reforma, en la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, se le atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que instituyeran tribunales de lo contencioso administrativo para la solución de las controversias entre la administración pública federal, o del entonces Distrito Federal, con los particulares, disponiendo, al igual que en la reforma al artículo 116, fracción IV, que en ellas se dispusiera su organiza-

³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 10 ago 1987.

ción, funcionamiento, procedimiento, y los recursos que procedieran en contra de las sentencias dictadas por el Tribunal Contencioso Administrativo.

Asimismo, se adicionó el artículo 104, la fracción I-B, en el que se amplió la competencia de los entonces denominados tribunales de la federación —Tribunales Colegiados de Circuito— para que estos conocieran de los recursos de revisión que se interpusieran en contra de las sentencias definitivas de los tribunales contenciosos administrativos federales y del Distrito Federal —ahora Ciudad de México—, con lo que permitió que las dependencias del estado pudieran solicitar que la justicia federal resolviera problemas de legalidad en contra de las determinaciones de dichos tribunales, y depurar la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un órgano de control puramente constitucional.

Finalmente, en el artículo 107, en su fracción V, se añadió el inciso *b*, en donde se otorgó competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer los juicios en contra de las sentencias definitivas o resoluciones que pusieran fin al procedimiento, emitidas por tribunales administrativos o judiciales, y en contra de las cuales no hubiera algún otro medio de defensa.

Así, con dichas reformas, se otorgó aptitud jurídica a las legislaturas locales para que, en el ámbito de sus atribuciones, emitieran las disposiciones legales que sustentaran e instituyeran los tribunales contenciosos administrativos estatales.

3. Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Tabasco⁴

El 19 de febrero de 1997 ocurre un evento importante para la sociedad tabasqueña en torno a la impartición de justicia administrativa: en el *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, por virtud del decreto 211, fue publicada la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Tabasco, con la que se constituyó el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco.

⁴ Publicada en el *Periódico Oficial*, 19 feb 1997.

La LV Legislatura al Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco fue la encargada de la discusión y aprobación de dicha ley; para su elaboración se tomaron en cuenta las reformas constitucionales que a nivel federal se suscitaron en 1987.

De igual forma, para erigir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, se consideraron los principios constitucionales estipulados en el artículo 17 de la ley fundamental, al estimar que los gobernados debían contar con tribunales que les impartieran justicia en materia administrativa, pronta, completa e imparcial.

Asimismo, en respuesta a la reforma formulada en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución federal, se determinó que el tribunal tendría plena jurisdicción, autonomía y suficiente imperio para hacer cumplir sus determinaciones.

También se estipuló que el tribunal se integraría por un Pleno, una Presidencia y cuatro salas unitarias. A su vez, el Pleno estaría conformado por los magistrados en ejercicio (de cada una de las salas unitarias) y para sesionar requería mayoría calificada.

Se estableció que las cuatro salas unitarias funcionarían separadamente y conocerían de los juicios promovidos en contra de las autoridades estatales, municipales o sus organismos descentralizados o desconcentrados, por actos administrativos que se dictaran, ordenaran, ejecutaran o trataran de ejecutar en agravio de los particulares, resoluciones definitivas en materia fiscal y resoluciones administrativas que implicaran negativa ficta, así como resoluciones en materia de responsabilidad de servidores públicos.

Con ello se dispuso la organización, funcionamiento y demás cuestiones relativas al procedimiento del juicio contencioso administrativo, con las que se dotó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de operatividad y capacidad para convertirse, durante 20 años, en el órgano jurisdiccional estatal encargado de dirimir los conflictos de los particulares contra la Administración Pública estatal y municipal del estado de Tabasco.

II. TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TABASCO: ORIGEN CONSTITUCIONAL Y LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TABASCO⁵

1. Reformas a la Constitución general de la República y expedición del marco jurídico general en materia de anticorrupción⁶

El 27 de mayo de 2015 se realizaron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la temática central de combatir el incremento exacerbado de actos de corrupción dentro de las tres esferas de gobierno, incluyendo en ella a los servidores públicos y particulares que, con una actitud proclive a cometer ilegalidades e irregularidades, hacían uso de recursos del Estado y de influencias en beneficio propio, en perjuicio del bienestar y el desarrollo económico y social del país.

Por ello, después de cinco iniciativas con proyecto de decreto, presentadas ante la Cámara de Diputados entre 2014 y 2015 por diferentes actores políticos, pero todas con la urgencia de establecer no solo una ley, sino todo un sistema que hiciera frente a la gran problemática que representa la corrupción en México, el 27 de mayo de 2015 se reformaron los siguientes artículos constitucionales: 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto, y 104, fracción III.

Asimismo, se modificó: la denominación del Título Cuarto de la Constitución para quedar como “De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del estado”; los artículos 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo

⁵ Publicada en el Suplemento “B”, del *Periódico Oficial*, núm. 7811, 15 jul 2017.

⁶ Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, 27 may 2015.

sexto y V; 122, apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c, en su párrafo segundo, e, m y n y, BASE QUINTA; adicionando los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando en el que se encontraba en la fracción VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, trasladándose los que se encontraba en esa posición en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el que se encontraba en ese lugar; 122, apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c, con un tercer párrafo, recorriéndose el que se encontraba en ese lugar en su orden, y se derogó el segundo párrafo de la fracción IV del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Todas estas modificaciones, derogaciones y adiciones se previeron con la finalidad de que, de un modo integral y sistemático, se estableciera un andamiaje constitucional suficiente y efectivo para el combate a la corrupción y la eficiente rendición cuentas.

*A. Artículos segundo y cuarto transitorios del decreto
de reformas publicadas el 27 de mayo de 2015*

En el artículo segundo transitorio del decreto de reformas publicadas el 27 de mayo de 2015, el constituyente permanente estableció que el Congreso de la Unión debía aprobar leyes generales, entre otras, la del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA); la que instituyera el Tribunal de Justicia Administrativa Federal, y la de Responsabilidades Administrativas, así como hacer adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de estructurar funcional y jurídicamente al SNA, ello dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del aludido decreto.

Asimismo, en el artículo cuarto transitorio del mencionado decreto se dispuso que el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal debían expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de las referidas leyes generales, de acuerdo con sus respectivas competencias.

Con dichas reformas y disposiciones transitorias se generó un punto de partida que llevaría, tanto a nivel nacional como estatal, a la creación de nuevas instituciones y leyes.

*B. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación
el 18 de julio de 2016: las tres nuevas leyes*

A consecuencia de lo establecido en el segundo transitorio del decreto de reformas publicadas el 27 de mayo de 2015, el 18 de julio de 2016, en uno de los decretos publicados en el *DOF* de esa misma fecha, se expidieron la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ordenamientos clave en la operatividad del SNA.

*C. Artículo segundo transitorio del decreto publicado
en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016*

Asimismo, en el artículo segundo transitorio del decreto de 18 de julio de 2016, por el que se expidieron las tres leyes generales claves para el SNA, se estableció que, en el plazo de un año después de la entrada en vigor el decreto, las legislaturas locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, debían expedir las leyes y efectuar las adecuaciones normativas correspondientes, a la luz de lo estipulado en el citado decreto. Por tanto, los congresos de los estados tuvieron hasta el 18 de julio de 2017 para hacer las adecuaciones respectivas.

2. Reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco⁷

Con motivo de las reformas constitucionales federales, el 28 de junio

⁷ Publicadas en el *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, 28 jun 2017; creación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

de 2017, en el *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, se publicó la modificación o adición de 22 artículos, en los que se sentaron las bases constitucionales para el Sistema Estatal Anticorrupción de Tabasco, reflejo del Sistema Anticorrupción que a nivel nacional se había constituido.

También, en dicha reforma constitucional estatal se adicionó un título V bis denominado “Del Tribunal de Justicia Administrativa”, que constó de un capítulo único integrado por los artículos 63 ter y 63 quater, por el que se creó el Tribunal de Justicia Administrativa, con naturaleza de organismo constitucional autónomo, el cual sustituyó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El Tribunal de Justicia Administrativa tiene la tarea primordial de dirimir las controversias de la administración pública, del estado o de los municipios y los particulares, y añadiendo a sus facultades el imponer sanciones a los servidores públicos del estado y de los municipios por faltas administrativas graves, incluso a los particulares que incurran en actos vinculados con este tipo de faltas, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniaras que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal o al patrimonio de las entidades públicas estatales o municipales.

En razón de lo anterior, en el artículo segundo transitorio de decreto, donde se realizaron las reformas a la Constitución local, se ordenó al propio Congreso expedir la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, y las respectivas modificaciones al sistema jurídico estatal.

3. Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco⁸

A fin de que entrara en funcionamiento el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, en fecha 15 de julio de 2017, en el *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, se publicó la Ley de Justicia Ad-

⁸ Publicada en el *Periódico Oficial*, cit., 15 jul 2017.

ministrativa del Estado. Dicho cuerpo legal, integrado por 190 artículos distribuidos en cinco títulos, 33 capítulos y 13 secciones, persigue dar cumplimiento al objetivo principal del tribunal: impartir justicia administrativa.

III. CONCLUSIONES

De todo lo anterior, no hay lugar a dudas de que los sucesos ocurridos a nivel nacional, en materia constitucional de impartición de justicia, tienen consecuencias directas o indirectas en la administración de justicia local, en particular en el estado de Tabasco.

Asimismo, es loable la evolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco al ahora Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, puesto que su origen es parte de la respuesta integral al gran problema que representa la corrupción en nuestro país.

Finalmente, considerando la breve tradición jurídica del actual Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, la tarea que se tiene por delante en el ámbito local, para la divulgación de los alcances y de su importancia, es ardua, mas no inalcanzable.

Fuentes de consulta

Digitales web

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el diario oficial de la federación el 17 de marzo de 1987”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de Febrero de 1917 (Compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos)*, consulta 21 ago 2019, disponible en https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/111%20%2017%20MAR%201987.pdf

Normativas

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco y su reforma, 27 de jul 2017.

Decreto de reformas de los artículos 17, 46, 115 y 116 y derogación de las fracciones IX y X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 17 mar 1987.

Decreto de reformas de los artículos 73, 94, 101, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 ago 1987.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 27 may 2015.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco (2017).

Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Tabasco (1997).

Tamaulipas



EDGAR URIZA ALANÍS
Magistrado de la Primera Sala Unitaria

NOÉ SÁENZ SOLÍS
Magistrado de la Segunda Sala Unitaria

ANDRÉS GONZÁLEZ GALVÁN
Magistrado de la Tercera Sala Unitaria

Genealogía del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas

Edgar Uriza Alanís

I. INTRODUCCIÓN

Plasmar la genealogía del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas es remontar al inicio de la justicia fiscal en la entidad, que tiene su origen en la Ley de Hacienda de 1930, extrayendo de ella y trasladando a la esfera contencioso-administrativa aquel Jurado de Revisión que conocía y resolvía de las quejas de los particulares afectados en sus intereses por el actuar tributario del estado.

En 1951, 21 años después, se expidió la Ley de Justicia Fiscal del Estado de Tamaulipas, la cual derogaba todos los asuntos contenidos en la antigua Ley de Hacienda de 1930, naciendo así el Tribunal Fiscal del Estado, presidido por un solo magistrado, con competencia expresamente definida en materia fiscal.

Posteriormente, en 1977, entró en vigor el Código Fiscal para el Estado de Tamaulipas, el cual absorbía prácticamente a la anterior Ley de Justicia Fiscal, enmarcándola en un procedimiento contencioso administrativo que estuvo vigente hasta el 17 de julio de 2017. En este largo lapso, la evolución competencial no se detuvo, pues nuevas competencias fueron otorgadas por afinidad, por jurisprudencia o por disposición expresa de leyes, como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley de Educación; la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y sus Municipios, y la competencia por jurisprudencia, para conocer de los conflictos que se susciten entre el gobierno del estado y sus miembros de seguridad pública.

El 27 de mayo de 2015, la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción planteó la necesidad de crear el Sistema Na-

cional Anticorrupción (SNA) como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de actos de corrupción, así como en la fiscalización y control de la utilización de los recursos públicos.

En dicha reforma se estableció que dicho sistema estaría integrado por las instancias administrativas y jurisdiccionales encargadas de la identificación, prevención, supervisión, investigación y sanción de actos de corrupción; no solo del servidor público, sino también de los particulares vinculados con los mismos.

En el contexto de la reforma constitucional, el Congreso del estado de Tamaulipas, a efecto de establecer las bases del Sistema Estatal Anticorrupción, procedió a reformar el texto constitucional local, para armonizarlo con el SNA, por lo que, el 20 de abril de 2017, publicó la reforma local en materia de combate a la corrupción y en lo referente a la modificación del artículo 58, fracción LVI, por la que se transformaba al Tribunal Fiscal del Estado en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas.

El 2 y 8 de junio de 2017 se publicó la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas y la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Tamaulipas, respectivamente. En cumplimiento a la reforma constitucional, el 18 de julio de 2017, entraron en vigor estos ordenamientos, y en misma fecha, se declaró formalmente instalado el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas.

En las siguientes páginas trataremos de resumir la evolución de la justicia administrativa en nuestra entidad, hasta llegar al actual Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas.

II. LEY DE HACIENDA DEL ESTADO, PUBLICADA EL 13 DE DICIEMBRE DE 1930

En esta fecha fue publicada, en el *Periódico Oficial* número 100, la Ley de Hacienda del Estado, siendo este el antecedente más remoto que se tiene de la justicia administrativa o fiscal en el estado de Tamaulipas.

Lo novedoso de esta ley fue que, además de establecer las contribuciones fiscales, incorporaba la figura de un jurado de revisión como instancia para que los ciudadanos pudieran presentar sus inconformidades ante el actuar de la autoridad.

Este jurado se integraba por representantes oficiales —designados por el gobernador— y de los causantes, y era presidido por el gobernador del estado o por quien él designara, delegando así dichas facultades, es decir, la misma autoridad que aplicaba la ley era quien revisaba la inconformidad.

III. LEY DE JUSTICIA FISCAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, DE 29 DE DICIEMBRE DE 1951

El 29 de diciembre de 1951, 21 años después, se publicó, en el *Periódico Oficial* número 104, la Ley de Justicia Fiscal del Estado de Tamaulipas, la cual derogaba todos los asuntos contenidos en la anterior Ley de Hacienda, siendo gobernador del estado el licenciado Horacio Terán Zozaya, quien consideró prudente actualizar el sistema jurídico fiscal, pues se requería ofrecer medios más eficaces para administrar justicia, en virtud de que, aun cuando la Ley de Hacienda contemplaba un jurado de revisión, este era poco funcional.

También consideró necesario que la justicia fiscal, para su administración, contara con especialistas, que además de tener contacto constante con las actividades del ejecutivo, estuvieran fuera de la órbita del poder judicial, pero que a la vez contaran con autonomía real, es decir, que no dependieran ni del ejecutivo ni del poder judicial. Para ello, era necesario contar con un tribunal que tramitara rápidamente los juicios, por lo que debería ser unitario y no colegiado, con un procedimiento de actuación expedito, sencillo y rápido, con características propias, y especializado.

Es así que inicia sus funciones el Tribunal Fiscal del Estado, estando integrado por un solo magistrado, un secretario general y secretarios auxiliares, con un procedimiento bien establecido y con la competencia expresa de conocer de los juicios en materia fiscal.

IV. CÓDIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EL 29 DE DICIEMBRE 1976

Con la publicación del *Periódico Oficial* número 105, el 29 de diciembre de 1976, nació el Código Fiscal para el Estado de Tamaulipas, el cual, en sus títulos tercero y cuarto, contemplaba un procedimiento contencioso administrativo en forma, dotando de competencia al Tribunal Fiscal del Estado para que conociera de los juicios de nulidad que presentaran los particulares en contra de los actos de las autoridades fiscales que afectaran sus intereses. Asimismo, plasmaba las disposiciones generales de su integración y establecía el procedimiento contencioso administrativo.

El 24 de abril de 1991, el Congreso estatal aprobó la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mediante su Ley Orgánica, y el 27 de noviembre del mismo año, también es aprobado por el Congreso el Código del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Tamaulipas.

En diciembre de 1991 fue renovado el Código Fiscal para el Estado de Tamaulipas, el cual tuvo la salvedad, según su artículo segundo transitorio, de que los títulos tercero y cuarto del anterior código seguirían vigentes, hasta en tanto iniciara su vigencia el Código del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Tamaulipas; ordenamiento que a la par de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo nunca fueron promulgados por el ejecutivo en turno, por lo que dichos dispositivos legales jamás entraron en vigor.

Siendo así, los títulos mencionados del anterior Código Fiscal siguieron vigentes hasta la entrada en vigor de la actual Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas y Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Tamaulipas, el 18 de julio de 2017.

V. REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, DE 20 DE ABRIL DE 2017

El 20 de abril de 2017, en el *Periódico Oficial* número 48, se publicó el Decreto LXIII-152, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, modificaciones que permitieron sentar las bases del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Tamaulipas. Esto en armonía con la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015 en materia de combate a la corrupción, que establece que las constituciones y leyes de los estados debían instituir tribunales de justicia administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimiento y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

De esta manera, en términos de la reforma local mencionada, específicamente en lo referente al artículo 58, fracción LVI, de la Constitución Política local, el Tribunal Fiscal del Estado se transformó en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas.

VI. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, DE 2 DE JUNIO DE 2017

Derivado de la reforma a la Constitución local anteriormente señalada, el 2 de junio de 2017, en *Anexo al Periódico Oficial Extraordinario* número 10, se publicó el decreto LXIII-182; por el que se aprueba la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas, ordenamiento jurídico que define claramente la competencia para conocer de juicios en materias fiscal y contencioso-administrativa, así como para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares, en materia de imposición de sanciones por responsabilidades administrativas graves a los servidores públicos del estado y municipios, así como a los particulares involucrados en actos de corrupción vinculados con dichas responsabilidades, dotándolo con imperio de la ley para hacer cumplir sus determinaciones.

Asimismo, define la composición orgánica para su debido funcionamiento, teniendo como diferencia respecto al anterior Tribunal Fiscal que está conformado por tres magistrados, quienes actuarán en salas unitarias de competencia mixta y en Pleno de forma colegiada, contando con un secretario general de acuerdos, secretarios de salas, actuarios y demás personal que lo integra, con funciones específicas.

Cabe destacar que con la entrada en vigor de esta ley, evoluciona sustancialmente la justicia administrativa en nuestra entidad, proporcionando más recursos humanos especializados para resolver los asuntos de su competencia.

VII. LEY DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, DE 8 DE JUNIO DE 2017

Posteriormente, el 8 de junio de 2017, en *Anexo al Periódico Oficial* número 69, se publicó la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual señala un procedimiento bien definido en los juicios de nulidad y establece los plazos en cada una de sus etapas, con la finalidad de hacerlo más eficiente y concluirlo en menor tiempo, dotándolo además de los recursos jurídicos en contra de los acuerdos y resoluciones que se dicten en el juicio contencioso administrativo.

Una de las diferencias sustanciales entre el procedimiento contencioso administrativo anterior y el contenido en la presente ley se encuentra en el procedimiento de ejecución de cumplimiento de las sentencias dictadas, tanto por salas unitarias como las dictadas por el Pleno, ello en virtud de que el procedimiento contenido en el Código Fiscal no contemplaba procedimiento alguno de ejecución de sentencias, por lo que dicho cumplimiento era muy ineficiente. Contrario a ello, en esta nueva ley, el artículo 71 define claramente el procedimiento administrativo de ejecución a seguir para hacer cumplir sus resoluciones, contando con la facultad de multar, suspender y destituir a los servidores públicos omisos, con excepción de los de elección popular, a quienes se les seguirá procedimiento de juicio político por la autoridad competente.

VIII. LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, DE 2 DE JUNIO DE 2017

Igualmente, el 2 de junio de 2017, en *Anexo al Periódico Oficial* número 10, se publicó el decreto LXIII-183, que contiene la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Tamaulipas, la cual establece las competencias del estado y sus municipios para determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

De la anterior ley abrogada se destaca que en esta se estableció un catálogo de faltas administrativas, dividiéndolas en faltas graves y no graves, señalando la sanción que pudiera corresponder a cada una de ellas, vinculando además a los particulares que se vean involucrados en actos de corrupción relacionados con dichas responsabilidades.

IX. CONCLUSIONES

La evolución de la justicia administrativa en nuestro estado fue muy lenta. Como se puede advertir de lo señalado en las líneas que anteceden, tuvieron que pasar periodos de aproximadamente 20 años para poder implementar reformas que pudieran mejorar los procedimientos a los que podían recurrir los particulares que se veían afectados por las decisiones de los entes públicos dependientes del estado o los municipios, en materia fiscal y contencioso-administrativa.

A la par, en materia de imposición de sanciones a servidores públicos vinculados con actos de corrupción, su evolución fue casi nula, con una Ley de Responsabilidades deficiente en su procedimiento, sin definición de la gravedad de las faltas administrativas, aunado a una serie de lagunas jurídicas, lo cual derivó en que resultó ser casi nula la sanción de los servidores públicos vinculados con actos de corrupción.

Por ello, vale la pena resaltar la pertinencia de este nuevo orden jurídico en el marco del Sistema Estatal Anticorrupción, en el que se dota al tribunal de competencia en materia de responsabilidades, en materia fiscal y contencioso-administrativa, así como del imperio de la ley para hacer cumplir sus determinaciones, dando con ello un salto gigantesco en la impartición de justicia administrativa en nuestra entidad, posicionando al Tribunal de Justicia Administrativa en el Estado de Tamaulipas en la materia.

Tlaxcala



MARÍA ISABEL PÉREZ GONZÁLEZ
Magistrada Presidente del Tribunal de Justicia

Administrativa del Estado de Tlaxcala y Titular de la Primera Ponencia

LIC. MARCOS TECUAPACHO DOMÍNGUEZ
Magistrado de la Segunda Ponencia

MTRO. ELÍAS CORTES ROA
Magistrado de la Tercera Ponencia

Historia constitucional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala

María Isabel Pérez González

I. RESUMEN INTRODUCTORIO

La incorporación del sistema nacional y los sistemas estatales anti-corrupción en la vida diaria de la sociedad mexicana trajo consigo la necesidad de generar las modificaciones legales, reglamentarias y estructurales de los órganos impartidores de justicia, con el objetivo de atender de manera efectiva las políticas públicas en materia de prevención, atención, sanción y combate a la corrupción.

De esta manera, en el estado de Tlaxcala, derivado de las reformas constitucionales, se dio vida al Tribunal de Justicia Administrativa, el cual, dotado de autonomía técnica y de gestión, tuvo que llevar a cabo diversas acciones jurisdiccionales y administrativas a fin de formalizar su creación, garantizar su operación y establecer una proyección institucional basada en la eficiencia, la eficacia y la efectividad.

II. ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE TLAXCALA

Con el objetivo de dotar al poder judicial del estado de Tlaxcala de órganos jurisdiccionales especializados capaces de impartir justicia de manera pronta, eficaz y efectiva, a lo largo de las últimas décadas, los legisladores locales han desarrollado diversas reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, así como a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala.

Como consecuencia de lo anterior, el 10 de enero de 2002 fue publicada, en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala*, la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, que tiene como característica principal la creación de la entonces Sala Electoral Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala, órgano colegiado integrado por tres magistrados, que tenía como una de sus atribuciones principales conocer y resolver el recurso de revisión previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Tlaxcala y sus Municipios.

Pasados los años, y como resultado de diversas reformas constitucionales y a la misma Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, se realizaron diversas adecuaciones en su estructura orgánica, así como en las atribuciones que le habían sido conferidas inicialmente, dando como resultado la creación de una Sala Unitaria, cuyo conocimiento de los asuntos en materia electoral y administrativa correspondería a un solo magistrado.

De igual forma, acorde a la reforma constitucional en materia electoral, aprobada por el Congreso de la Unión en 2014, la competencia en materia electoral pasó a ser atribución del Tribunal Electoral de Tlaxcala, propiciando la creación de un órgano jurisdiccional especializado, el cual cambió su denominación a Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala, la cual siguió ejerciendo su jurisdicción hasta el 17 de septiembre de 2018, fecha en la que fue instalado formalmente el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala.

III. SURGIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Para efectos de contextualizar el surgimiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México, es de suma importancia focalizar y definir con claridad el lacerante fenómeno de la corrupción y sus consecuencias en la vida diaria de las instituciones del gobierno y de la sociedad, pues se constituye, por una lado, como la generadora de efectos multiplicadores negativos en el desarrollo del país y, por otro, como el origen de una serie de problemas que dañan la sana conveniencia basada en la ética y las buenas prácticas.

De esta manera, con el anhelo de atender de manera frontal este contexto nacional, surgió la necesidad de implementar políticas públicas para prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción cometidos por servidores públicos y particulares, concibiéndose así el SNA, ceñido al impulso continuo de la participación y corresponsabilidad de la sociedad.

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 27 de mayo de 2015, fue punta de lanza y base impulsora para el surgimiento del SNA, el cual se constituyó como el resultado de la coordinación interinstitucional a fin de generar políticas públicas relacionadas con la atención y el combate a la corrupción, mediante la efectiva vinculación institucional y la participación ciudadana, bajo una figura debidamente formalizada, que tiene por objetivo el impulso de acciones orientadas a prevenir, sancionar, disminuir y, en su momento, erradicar este lamentable pero cierto fenómeno social en México.

Ahora bien, acorde a lo previsto en el artículo 116 de la CPEUM, se dio paso a la creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como órgano integrante del SNA, encargado de resolver las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos por faltas graves.

Asimismo, dicha estructura se vio reflejada en la legislación del estado de Tlaxcala, dando origen al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala.

IV. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA

Replicando la esfera nacional, el 18 de julio de 2017 fue publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala* el decreto 16, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en materia anticorrupción, dando lugar a la creación del

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala, que forma parte del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

De esta manera, los legisladores locales, con el objetivo de dar vida a dicho tribunal, llevaron a cabo diversas reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, visualizándolo como un órgano jurisdiccional especializado en conocer y resolver las controversias que se susciten entre la administración pública estatal, municipal y los particulares, así como los procedimientos de responsabilidad por causas graves y medios de impugnación previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Esto último constituye un frontal combate al fenómeno de la corrupción.

Por ello, mediante diversas reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, los legisladores locales establecieron una estructura mínima para la organización y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa, situándolo como uno de los órganos que conforman el poder judicial del estado de Tlaxcala. A su vez, dotaron de facultades a los magistrados integrantes de ese órgano jurisdiccional para emitir su reglamento, los acuerdos generales necesarios para la creación de diversas áreas jurisdiccionales y administrativas que funcionaran en dicho tribunal, así como para solicitar el nombramiento del personal de apoyo necesario para el cumplimiento de las diversas obligaciones establecidas en ley.

Asimismo, como resultado del procedimiento de evaluación y selección de candidatos enviados en la terna propuesta por el gobernador del estado de Tlaxcala, el Congreso estatal, por virtud del decreto 151, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala*, designó a los licenciados María Isabel Pérez González y Marcos Tecuapacho Domínguez como magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, por el periodo del 1 de septiembre de 2018 al 31 de agosto de 2024, debiendo integrar, junto con el maestro Elías Cortes Roa, magistrado de la entonces Sala Unitaria Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala, el Tribunal Administrativo de nueva creación. Cabe destacar que son los primeros magistrados en el estado de Tlaxcala en integrar el primer Tribunal de Justicia Administrativa.

V. HISTORIA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TLAXCALA

1. Creación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala

Derivado de las reformas a la Constitución federal en materia anticorrupción, realizadas en 2015, los legisladores locales llevaron a cabo las reformas, adiciones y modificaciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, entre otras, dando origen al Tribunal de Justicia Administrativa, estableciendo en su artículo 84 bis, publicado en el citado decreto 16, lo siguiente:

TÍTULO VI. DEL PODER JUDICIAL

CAPÍTULO II. DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

ARTÍCULO 84 Bis. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala es un organismo público especializado, que forma parte del Poder Judicial del Estado, dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y los recursos para impugnar sus resoluciones. Tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal, municipal y los particulares; imponer en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal, municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales, en los términos que establezca la legislación correspondiente.

2. Competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala

Con relación a la función jurisdiccional que le asiste al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala, los legislado-

res locales dotaron a dicho órgano jurisdiccional de atribuciones acordes a los nuevos procedimientos establecidos por el Congreso de la Unión en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, estableciendo la competencia de los magistrados de manera colegiada y unitaria, como se indica a continuación.

a) Competencia unitaria

Acorde a lo previsto en el artículo 130 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala conocen de manera unitaria de los asuntos relacionados con la materia contencioso-administrativa, distinta a la vinculada con la responsabilidad de las y los servidores públicos, y conocen en única instancia de los asuntos que establece la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Tlaxcala y sus Municipios; además de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos por faltas graves, así como de los medios de impugnación, previstos en la Ley General de Responsabilidad Administrativa.

b) Competencia colegiada

Teniendo como referencia el artículo 131 de la multicitada Ley Orgánica, el Tribunal de Justicia Administrativa de Tlaxcala es competente para resolver, de manera colegiada, el recurso de apelación previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el cual procede en contra de las resoluciones emitidas por los magistrados actuando de manera unitaria, en las que se impongan sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares, así como en las que se determine la inexistencia de responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores.

*c) Instalación del Tribunal de Justicia
Administrativa del Estado de Tlaxcala*

Una vez creado el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala y designados los magistrados que lo integrarían, en sesión pública solemne del 17 de septiembre de 2018, quedó debidamente instalado el Pleno del referido tribunal, extinguiéndose, para todos los efectos legales correspondientes, la Sala Unitaria Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala.

Asimismo, en dicha sesión se llevó a cabo la designación, por unanimidad de votos, de la licenciada María Isabel Pérez González, como magistrada presidenta de dicho órgano jurisdiccional, por el periodo comprendido del 17 de septiembre de 2018 al 16 de septiembre de 2020, lo anterior en apego al artículo 125 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Tlaxcala. Con ello, adquiere las atribuciones de representación, dirección y autorización jurisdiccional y administrativa, actuando tanto en Pleno como de manera unitaria, y a partir de esa fecha inició sus actividades jurisdiccionales y administrativas en el tribunal.

*d) Acciones orientadas al funcionamiento de las diversas áreas
jurisdiccionales y administrativas del Tribunal de Justicia
Administrativa del Estado de Tlaxcala*

Cabe destacar que si bien es cierto que el artículo 84 de la Constitución local establece que el tribunal es un organismo público especializado, y que a su vez forma parte del poder judicial del estado, dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, también lo es que a fin de dar vida y sustento a su función administrativa, una vez que quedó conformado su Pleno como máximo órgano de gobierno, este llevó a cabo diversas acciones sistematizadas orientadas a garantizar su debida instalación, su eficiente, eficaz y efectiva operación, así como la proyección a largo plazo.

Para tal efecto, y dando sustento y origen a la función jurisdiccional, se decretó un periodo de transición para la entrega-recepción de los diversos asuntos tramitados por la extinta Sala Administrativa

del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala, permitiendo, entre otros puntos, emitir los acuerdos tendentes a adoptar medidas para la organización, administración, operación y funcionamiento de sus recién creadas ponencias uno, dos y tres, ordenando la tramitación de los asuntos radicados de manera ordenada, sistematizada y debidamente analizados para su eficiente, efectiva, resolución y conclusión.

Por otra parte, se ordenó llevar a cabo las gestiones administrativas y fiscales necesarias a fin de poner a disposición del Tribunal Administrativo de Tlaxcala los recursos financieros correspondientes al ejercicio fiscal 2018, y así estar en la posibilidad de atender y garantizar los derechos laborales adquiridos por el personal que pasó a formar parte de la estructura de este tribunal; así como para dotar de los requerimientos de materiales y suministros para su eficiente operación y funcionamiento, acción que trajo consigo la debida instalación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del mismo Tribunal.

En materia de planeación y programación presupuestal, fueron elaborados los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos para los ejercicios fiscales 2018 y 2019, tal y como lo dispone el artículo 276 del Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios. Asimismo, se impulsó la elaboración y aprobación del Programa Operativo Anual 2018 y 2019, mediante el cual se evaluaría el desempeño de la función jurisdiccional y administrativa del órgano jurisdiccional antes mencionado.

En materia normativo-operacional fue necesario el diseño y aprobación del Reglamento que Regula la Organización y Funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala, así como de los perfiles de los puestos del personal adscrito al mismo, dando vida y creando las áreas administrativas encargadas del manejo financiero, control interno, transparencia, control documental, entre otras.

Derivado de lo anterior, y como resultado de la eficiente gestión presupuestal, la Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala aprobó el presupuesto de egresos correspondiente al ejer-

cicio fiscal 2018, acción que permitió que la estructura del Tribunal de Justicia Administrativa de Tlaxcala se viera fortalecida y, al mismo tiempo, se garantizaran el pago de las remuneraciones y contraprestaciones laborales. Además, previa autorización del Comité de Adquisiciones, se realizaron legalmente las adquisiciones y contrataciones correspondientes a los capítulos y partidas autorizadas.

VI. CONCLUSIONES Y APORTACIONES

Actualmente, la justicia administrativa en el estado de Tlaxcala ha sufrido diversos cambios jurisdiccionales, administrativos y estructurales en pro del mejoramiento del sistema de competencias en razón de la materia, lo cual se ha materializado en las diversas acciones adoptadas por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala.

Sin embargo, respecto al diseño constitucional y legal que dio origen al tribunal, se advierte de los artículos 65 bis y 127, fracciones III, IV, V y VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala la intromisión de los órganos del poder judicial del estado en las funciones que realiza el dicho órgano, por lo que se considera imprescindible una reforma, a fin de dotar de plena autonomía al tribunal, sin que ello implique la separación de dicho órgano jurisdiccional como órgano parte del poder judicial de Tlaxcala, dada su función formal, que es la de administrar justicia.

Asimismo, es necesario crear y fortalecer un tribunal capaz de ejercer de manera autónoma las atribuciones en materia jurisdiccional, administrativa y financiera que le son conferidas por mandato expreso del artículo 116, fracción V de la CPEUM, para establecer de manera independiente su sistema de organización y funcionamiento, sin que exista para ello intervención o injerencia por parte de alguno de los órganos que integran el poder judicial del estado de Tlaxcala, debiendo existir únicamente una relación de coordinación y no de subordinación.

Fuentes de consulta

Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (decretos 16 y 151).

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala.

Veracruz



PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
Magistrado presidente

LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ
Magistrada de la Segunda Sala

ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ
Magistrado de la Tercera Sala

ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ
Magistrada de la Cuarta Sala

Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz

Pedro José María García Montañez

Luisa Samaniego Ramírez

Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez

Estrella Alhely Iglesias Gutiérrez

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se analizan las necesidades sociales y jurídicas que dan origen al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz (TEJAV), derivadas de las diversas reformas a la ley suprema en materia de combate a la corrupción, mismas que originalmente fueron propuestas por la ciudadanía.

Esta necesidad es un problema que ha ido creciendo con el paso de los años y los diversos gobiernos, como lo refirió Luis Cabrera en 1911:¹

El problema político no es de principios, porque los principios están ya conquistados y escritos en las leyes; el problema es de efectividad de esos principios; de efectividad de garantías, de efectividad de libertades, y sobre todo de igualdad en la aplicación de las leyes, tanto por lo que se refiere a la excesiva protección de que gozan algunas clases sociales, como por lo que hace a la deficiencia de garantías de que padecen las inferiores.

Sirva de ejemplo la célebre frase “Nadie aguanta un cañonazo de cincuenta mil pesos”, acuñada por el general Álvaro Obregón, para tener una idea de hace cuánto tiempo que este mal, casi endémico, asentó sus reales en este país. De acuerdo con información publicada

¹ Información obtenida del portal *Memoria Política de México*.

por la organización Transparencia Internacional, en su reporte anual “Índice de Percepción de la Corrupción” (CPI, por sus siglas en inglés), México ha ido descendiendo sistemáticamente en el indicador.

En 2000 ocupaba el lugar 59 de 90 países,² en 2006 estuvo en el 70 de 163,³ en 2012 fue el 105 de 174⁴ y en 2018 cayó hasta el lugar 138 de los 180 países que son analizados por esta organización.⁵ Ante tales circunstancias, y atendiendo a la cita hecha por Luis Cabrera, que, no debe perderse de vista, data de hace más de cien años, los valores del indicador por sí mismos son una mera referencia de que la corrupción es un elemento más de la “cultura nacional”, y esto es una realidad dolorosamente ineludible.

Ante esta situación que invade al país, un grupo de ciudadanos tomaron la decisión de poner un freno a la corrupción e impunidad que ha estado presente en la historia del país, misma que muchos años fue un “secreto a voces”, pero gracias a los medios de comunicación, ahora la difusión de información no se controla como hace 30 años.

II. ANTECEDENTES

Ante la necesidad evidente de contar con mecanismos autónomos que permitan un mejor ejercicio de la función de fiscalización al interior del propio Gobierno de la República y de los estados, el 27 de mayo de 2015 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia anticorrupción, dando lugar al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).⁶

² Transparency International publica el índice de percepciones de la corrupción de 2000.

³ Índice de percepción de la corrupción, Transparency International, 2006.

⁴ *Ibidem*, 2012.

⁵ Transparency International, México.

⁶ *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 27 may 2015. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

A raíz de ello, el 18 de julio de 2016 fueron publicadas la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,⁷ surgiendo de esta reforma la obligatoriedad para las entidades federativas de crear su símil local del SNA.

Para lograr el establecimiento del SNA, fue necesario emitir, reformar y abrogar múltiples ordenamientos jurídicos y, en este sentido, se crearon unos ordenamientos y se reformaron otros, siendo las Leyes Secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción.

Nuevos ordenamientos:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ordenamientos reformados:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Código Penal Federal.

La característica que prevé el Sistema es que cada entidad federativa debe contar con organismos locales propios, que son necesarios para el verdadero funcionamiento de este, y que se debe cumplir con los objetivos principales: vigilar la legalidad y erradicar la impunidad.

Atendiendo al compromiso con la federación, como miembro integrante del SNA, y con el objetivo de fortalecer el Estado de derecho y prevenir los actos de corrupción, que han sido de una progresión estridente, en julio de 2017, el Congreso del Estado de Veracruz aprobó la creación del Sistema Estatal Anticorrupción, dotándolo de los elementos sustantivos que permiten una operación autónoma y eficiente de sus atribuciones legales mediante un Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Órgano de Fiscalización Superior

⁷ DOF, 18 jul 2016. Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

del Estado, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Contraloría General del Estado, la representación del Consejo de la Judicatura, el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Datos Personales, y el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

El 19 de diciembre de 2017⁸ se publicó en la *Gaceta Oficial del Estado* la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, así como la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, además de diversos decretos que reforman, adicionan y/o derogan artículos del Libro Segundo del Código Penal, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, del Código de Procedimientos Administrativos, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de la Ley de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y de la Ley Orgánica del Poder Judicial, todas del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

El mismo día tuvo lugar el nombramiento de los cuatro ciudadanos que integran el Pleno del tribunal, en presencia del Congreso del Estado: los ahora magistrados, Pedro José María García Montañez, a cargo de la Primera Sala; Luisa Samaniego Ramírez, a cargo de la Segunda Sala; Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez, a cargo de la Tercera Sala, y Estrella Alhely Iglesias Gutiérrez, a cargo de la Cuarta Sala.

El TEJAV quedó formalmente instalado el 2 de enero de 2018, con personalidad jurídica y patrimonio propios para cumplir y hacer cumplir sus dictámenes. Entre sus atribuciones está dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública estatal y municipal y los particulares, así como entre los organismos autónomos y los particulares. Además, tiene la facultad de imponer las sanciones a los servidores públicos estatales o municipales y a los particulares por la responsabilidad administrativa en que incurran.

En esta primera sesión de apertura, y contando con la decisión unánime del Pleno, se verificó el nombramiento del licenciado Pedro José María García Montañez como magistrado presidente del Pleno

⁸ *Gaceta Oficial*, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, núm. extraordinario 504, 19 de diciembre de 2017.

del tribunal para el periodo 2018-2020, tomando posesión del cargo ese mismo día.

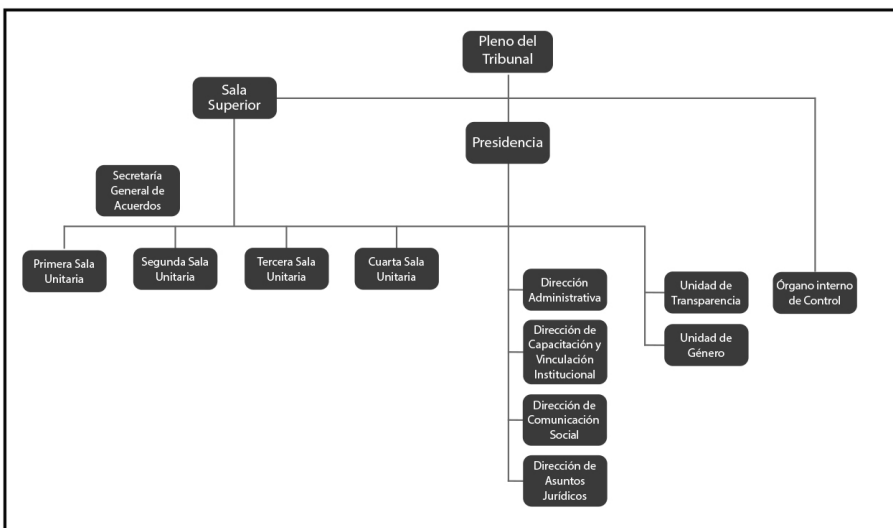
A partir de entonces, se inició una nueva etapa en el estado por cuanto ve a la rendición de cuentas y el seguimiento formal de los reclamos hechos por los justiciables en materia de justicia administrativa.

El TEJAV está integrado por cuatro magistrados, que conforman las salas unitarias y el Pleno, así como por tres magistrados que integran la Sala Superior, encargada de revisar los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones del que no integra la Sala Superior, ello tanto en los asuntos contenciosos administrativos como en los de responsabilidades administrativas.

El arranque de operaciones por parte del TEJAV tuvo la particularidad de no haber comenzado “desde cero” por lo que a carga de trabajo se refiere, toda vez que se estuvo realizando, paralelamente a la operación diaria, el proceso de entrega de recepción con el extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado, el cual inició el 8 de enero y culminó formalmente el 28 de febrero de 2018. De tal proceso se recibieron 2 975 expedientes que se encontraban en trámite en ese momento.

Actualmente, el TEJAV tiene la siguiente estructura organizacional:

FIGURA 1 Estructura organizacional del TEJAV



III. ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

En la figura dos se muestra la actividad jurisdiccional desde la fecha de inicio de labores del tribunal hasta junio de 2019, buscando con ello la impartición de justicia y la resolución de los asuntos del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

CUADRO 1 *Actividad jurisdiccional 2018-2019*

Actividad jurisdiccional información del periodo 2018		Actividad jurisdiccional información del periodo enero – junio 2019	
Expedientes recibidos del extinto Trib. Contencioso A	2 975	Demandas nuevas 2019	466
Demandas nuevas 2018	729	Asuntos radicados en Segunda Instancia (TOCAS)	384
Asuntos radicados en Segunda Instancia (TOCAS)	304	Acuerdos de Salas Unitarias	7 481
Acuerdos de Salas Unitarias	8 903	Acuerdos de Sala Superior	3 199
Acuerdos de Sala Superior	3 077	Sentencias en Primera Instancia	538
Sentencias en Primera Instancia	688	Sentencias en Segunda Instancia	210
Sentencias en Segunda Instancia	181	Total de promociones recibidas en Primera Instancia	11 758
Total de promociones recibidas en Primera Instancia	14 568	Total de promociones recibidas en Segunda Instancia	4 465
Total de promociones recibidas en Segunda Instancia	4 272	Total de promociones recibidas en Segunda Instancia	4 465
*CORTE AL 15/NOV/20	18		

FUENTE: Información obtenida del portal de Transparencia del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa

De enero a noviembre de 2018 se emitieron, entre la primera y segunda instancia, 869 sentencias, con lo que se redujo significativamente el rezago de los asuntos recibidos del extinto Tribunal Contencioso Administrativo.

Para el cabal funcionamiento del tribunal, se han realizado diversos convenios de colaboración con otros órganos locales y de las entidades federativas, logrando con ello comunicación y acercamiento con los órganos similares para un trabajo en conjunto, además de que, al ser un sistema nuevo, surgen diversas problemáticas jurídicas que se han compartido en las reuniones de la Asociación de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos.

CUADRO 2 *Eventos destacados 2018-2019.*

04/may/2015	Se publicó la Ley General de Acceso a la Información Pública.
27/may/2015	Reformas a la Ley Suprema para crear el Sistema Nacional Anticorrupción
19/dic/2017 ¹	Se publica en la <i>Gaceta Oficial del Estado</i> la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, la Ley de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, decreto que adiciona el capítulo IX denominado “Delitos contra los servidores públicos” del Código Penal, decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos, todas del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.
02/ene/2018	Instalación del Tribunal de Justicia Administrativa de Veracruz.
05/mar/2018	Primer Taller sobre el Sistema Estatal Anticorrupción.
15/mar/2018	Firma del Convenio con el Órgano de Fiscalización Superior
21/mar/2018	Firma del Convenio de Colaboración con el Poder Judicial del Estado.
30/may/2018	Firma del Convenio de Colaboración con la Universidad Veracruzana.
01/ago/2018	Instalación formal del Comité Coordinador del SEA Veracruz.
28/ago/2018	Firma del Convenio con la Fiscalía General del Estado y el Colegio de Veracruz.
27/nv/2018	Firma del Convenio con la Universidad Nacional Autónoma de México.

14/mar/2019	Firma del Convenio de Colaboración con el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.
15/mar/2019	Firma del Convenio de Colaboración entre el Tribunal y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS).
09/mar/2019	Firma del Convenio con el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y de Protección de Datos Personales

IV. CONCLUSIONES

El tribunal ejerce sus funciones con base en los principios de autonomía, legalidad, plena jurisdicción, honestidad, responsabilidad, austeridad, transparencia, independencia jurisdiccional, imparcialidad, objetividad, profesionalismo, excelencia y vocación de servicio, como se establece en el artículo primero, tercer párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa. En ese tenor, este organismo jurisdiccional ha desarrollado su labor, desde sus inicios, buscando la impartición de justicia real para el justiciable.

Además, este organismo coadyuva con el SNA, y su implementación fue inminentemente necesaria para cumplir con los objetivos del mismo como órgano local.

Asimismo, se ha buscado generar un ambiente laboral de cercanía con los servidores públicos para escuchar y atender sus necesidades en materia de profesionalización y relaciones interpersonales, mismas que benefician a los usuarios de los servicios que aquí se ofrecen.

El organismo jurisdiccional ha actuado durante el corto tiempo desde su instalación con imparcialidad, en estricto apego y cumplimiento de la norma; fomentando y replicando campañas como el Día Internacional contra la Violencia hacia la Mujer.

El tribunal ha trabajado arduamente para atender al justiciable, al igual que a los servidores públicos al interior, que son el contacto directo con los usuarios del servicio. Resultado de los trabajos de este organismo, al mes de agosto de 2019 se cuenta con una sólida nor-

matividad interna, consistente en reglamentos, lineamientos, Código de Ética, Código de Conducta, manuales y guías, que en su conjunto forman 22 ordenamientos internos que rigen la labor diaria de los 114 servidores públicos que integran este tribunal.

Fuentes de consulta

Digitales web

Cabrera, Luis, La solución del conflicto, recuperado del sitio de Internet de Memoria Política de México, 1911, disponible en <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1911LSC.html>

DOF, 27 may 2015, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. <http://bit.ly/1HMkDYC>.

DOF, 18 jul 2016, Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, disponible en <https://bit.ly/2YMNSFS>

Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, número extraordinario 504, 19 dic 2017, disponible en https://sisdti.segobver.gob.mx/siga/doc_gaceta.php?id=1182

Transparency International, Índice de percepciones de la corrupción del año 2000, El nuevo índice se basa en múltiples encuestas desde 1998 hasta 2000, disponible en https://www.transparency.org/news/pressrelease/transparency_international_publica_el_indice_de_percepciones_de_la_corrupci

—, Índice de percepción de la corrupción 2006, disponible en https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/11/tabla_resultados_ipc_2006.pdf

—, Índice de Percepción de la Corrupción, 2012, disponible en https://webantigua.transparencia.org.es/ipc__s/ipc_2012/tabla_sintetica_resultados_ipc_2012.pdf

Transparency International México, disponible en <https://www.transparency.org/country/MEX>

Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, disponible en <https://www.tejav.org.mx/TRANSPARENCIA/index.html>

Normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Código Penal Federal.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz de Ignacio de La Llave.

Ley Orgánica Del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Yucatán



MIGUEL DIEGO BARBOSA LARA

Magistrado presidente

MARÍA GUADALUPE GONZÁLEZ GÓNGORA

Magistrada

JOSÉ JESÚS MATEO SALAZAR AZCORRA

Magistrado

Breve estudio sobre la evolución de los tribunales encargados de impartir justicia administrativa en Yucatán¹

Miguel Diego Barbosa Lara

I. INTRODUCCIÓN

La justicia administrativa comprende un conjunto de instrumentos jurídicos y procesales para la tutela de los particulares frente a la Administración Pública, es decir, para combatir abusos por parte de la autoridad, y entre estos mecanismos se encuentra la jurisdicción especializada en dicha materia.²

Los tribunales de lo contencioso administrativo —o de justicia administrativa— son concebidos tradicionalmente como mecanismos de arbitraje entre la Administración Pública y las personas. Entre los actos irregulares o abusos de autoridad que pueden ser combatidos ante estos tribunales se encuentra la imposición indebida de una multa, la clausura injusta de un establecimiento, la adjudicación ilegal de una licitación pública, etcétera.

Por ello, a poco más de 30 años de la expedición de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán,³ vale la pena de-

¹ Trabajo inédito para la obra colectiva sobre la genealogía constitucional de los 32 tribunales de justicia administrativa de nuestro país, impulsada por la Asociación de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos, A.C., Mérida, Yucatán, México, agosto de 2019.

² 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 Ruíz, Derecho procesal*, México, UNAM, 2005, p. 156.

³ Publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, 1 oct 1987. La ley cuenta con una fe de erratas publicada en el referido medio el 9 de octubre de

tenernos un poco para analizar la transmutación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo —el cual dependía del poder ejecutivo del estado de Yucatán— al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán —que actualmente es un organismo constitucional autónomo—.

La evolución de la justicia administrativa en Yucatán inició con la fusión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Electoral del Estado, y su incorporación al poder judicial del estado de Yucatán, como un único Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa; luego, con la escisión de la competencia en materia electoral a los poderes judiciales locales, se reorganizó en un Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa y, finalmente, con motivo de la atribución de competencias en materia de combate a la corrupción, se disoció del poder judicial con el carácter de organismo constitucional autónomo, para pasar a ser el Tribunal de Justicia Administrativa.

En este contexto, la importancia del análisis de la genealogía constitucional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán radica, más que en la recapitulación de su pasado, en la reflexión sobre su futuro. Así, con este breve estudio se pretende contribuir a un diálogo fructífero que conlleve a la construcción de perspectivas jurídicas de orientación común o concordancia básica con los propósitos a los que está llamada la justicia administrativa.

II. EL ORIGEN: EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El último eslabón del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán se encuentra en el Decreto por el que se reforman los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Esta-

1987 y ha sido modificada en tres ocasiones, a través de los decretos 200/2014, 428/2016 y 511/2017, publicados los días 28 de junio de 2014, 20 de diciembre de 2016 y 18 de julio de 2017.

dos Unidos Mexicanos,⁴ publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 17 de marzo de 1987. El decreto estableció, en su artículo 116, fracción IV,⁵ lo siguiente:

IV. Las Constituciones y las 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 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.

Para implementar la reforma en comento, el 30 de septiembre de 1987 se publicó en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* el decreto 460, por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Yucatán⁶ y, acorde con el modelo federal, se estableció, en el artículo 30, fracción VII bis, entre las atribuciones del Congreso del estado de Yucatán, la siguiente:

VII bis. Instituir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual, estará dotado de plena independencia y autonomía para dictar y hacer cumplir sus fallos. Este Tribunal formará parte del Poder Ejecutivo y tendrá a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y descentralizada del estado y los municipios, y los particulares. Conocerá también de las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos.

En línea con lo anterior, el 1 de octubre de 1987 se publicó en el *Diario Oficial del Estado* la Ley de lo Contencioso Administrativo del

⁴ El artículo 116 de la Constitución federal ha sido modificado en 13 ocasiones, disponible http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

⁵ La fracción IV del artículo 116 de la Constitución federal fue recorrida a la fracción V, por virtud del Decreto mediante el cual se declararon reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *DOF*, 22 ago 1996.

⁶ Mediante el referido decreto se adicionan las fracciones VII bis y XXIII bis al art. 30; y se adiciona la frac. III bis y se reforma la fracción XIX del art. 55 de la Constitución local.

Estado de Yucatán, mediante la cual, en su artículo 11, se establecieron las competencias del tribunal como un reconocimiento al equilibrio que debía prevalecer en la moderación y en la necesaria revisión de los actos administrativos, fiscales, resoluciones, juicios de responsabilidad administrativa, negativas fictas, entre otros, provenientes del poder ejecutivo y de los municipios, así como de sus organismos descentralizados.

Años después, las competencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo encontraron un punto de inflexión con el Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ y el Decreto 595 por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán,⁸ los cuales sentaron las bases generales del funcionamiento del sistema de medios de impugnación en materia de lo contencioso administrativo a nivel municipal y, en consecuencia, la competencia residual en la materia al determinar que, en los municipios que no contaran con un tribunal de lo contencioso administrativo, las controversias serán resueltas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

En efecto, si bien el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado fue resultado de las reformas a la Constitución federal, su implementación a nivel local, bajo un estricto escrutinio de pesos y contrapesos, no resultó ser la más afortunada, al concebirlo dentro del poder ejecutivo, si consideramos sus competencias para conocer, entre otros asuntos, de juicios promovidos en contra de actos de la propia Administración Pública estatal, así como de la Administración Pública municipal.

III. ¿ALQUIMIA CONSTITUCIONAL O FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO? EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL Y ADMINISTRATIVA

La conformación del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Yucatán no puede entenderse sin un

⁷ Publicado en el *DOF*, 23 dic 1999.

⁸ Publicado en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, 26 may 2005.

análisis, al menos superficial, de la implementación de la llamada “Reforma Constitucional en Materia de Seguridad y Justicia en Yucatán”.

Tomar en serio el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *DOF* el 18 de junio de 2008, implicaba que tanto la federación como cada una de las entidades federativas procedieran a la instrumentación no solo de la reforma en sí, sino también del llamado Sistema Procesal Penal Acusatorio, en su ámbito de competencias, federal o local, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo transitorio segundo del referido decreto.⁹

Al margen, el 23 de mayo de 2008, a poco menos de un mes, previo a la publicación de la referida reforma constitucional, el Gobierno del Estado de Yucatán, por conducto de la Consejería Jurídica, celebró un convenio de colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México,¹⁰ por medio del Instituto de Investigaciones Jurídicas, por lo que, una vez publicada la reforma, en el marco del convenio, las partes acordaron instrumentar en Yucatán, a la brevedad posible, la gran “Reforma constitucional en materia de seguridad y justicia”.

Basta recordar que el 17 de mayo de 2010 se publicó, en el *Diario Oficial del Estado*, el decreto 296 por el que se reforma la Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia de seguridad y justicia,¹¹ el cual, de conformidad con su artículo transitorio primero, entró en

⁹ Flores, Imer B., “Derechos humanos, estado de derecho y política jurídica: Cuestiones sobre la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia en el Estado de Yucatán”, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 25, jul-dic, México, 2011, p. 369.

¹⁰ El convenio tuvo por objeto: “Fomentar y fortalecer la vigencia del estado de derecho, la modernización del marco normativo y el respeto de los derechos de los ciudadanos en Yucatán, así como contribuir a la formación y profesionalización jurídica de los funcionarios de la administración pública, en general, y de la Consejería Jurídica, en particular”.

¹¹ La iniciativa fue suscrita, de manera conjunta por la primera gobernadora electa en Yucatán, Ivonne Aracelly Ortega Pacheco, y por los entonces magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán y secretario general de Gobierno; presentada el 8 de febrero de 2010; y, finalmente, aprobada el 8 de abril del propio año por el Congreso del Estado de Yucatán.

vigor el 1 de marzo de 2011. El decreto, como su nombre lo indica, contiene dos ejes transversales explícitos: *a)* seguridad, y *b)* justicia. Sin embargo, presenta tres ejes transversales implícitos: *c)* derechos humanos; *d)* Estado de derecho, y *e)* política jurídica.¹²

Por lo que a este apartado interesa, cabe señalar que a través del eje “Estado de derecho” se implementaron acciones para fortalecer a las instituciones involucradas de modo directo con la aplicación del Sistema Procesal Penal Acusatorio y, con ello, fomentar el Estado de derecho, a saber: *a)* se fortaleció el Poder Judicial del Estado de Yucatán; *b)* se creó la Fiscalía General del Estado de Yucatán, y *c)* se creó el Instituto de Defensa Pública del Estado de Yucatán. Entre las medidas aprobadas para el fortalecimiento del Poder Judicial del Estado de Yucatán destacan: *a)* reclamar la unidad de jurisdicción; *b)* garantizar la independencia y el profesionalismo judicial; *c)* crear el Consejo de la Judicatura, y *d)* conferir atribuciones al Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

El reclamo de la unidad de jurisdicción tuvo por objeto que todos los funcionarios que ejercieran funciones jurisdiccionales formaran parte del poder judicial del estado. Así, el tribunal de lo contencioso administrativo —que dependía del poder ejecutivo— y el tribunal electoral —el cual era un órgano autónomo (e independiente), pero cuya carga de trabajo en años no electorales era menor y, por tanto, resultaba viable hacer más eficientes los recursos públicos— pasaron al poder judicial como un único Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa.¹³

La reforma constitucional de paradigma federalista, por reconocer la importancia y los alcances de la Constitución local, fue impugnada vía acción de inconstitucionalidad¹⁴ por el procurador general de la República ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El procurador se quejó de que la reforma era inconstitucional, derivado

¹² Flores, Imer B., *op. cit.*, p. 372.

¹³ *Ibidem*, p. 376.

¹⁴ Oficio PGR/205/2010, 15 de junio de 2010. Acción de inconstitucionalidad 8/2010.

de tres aspectos: 1. la inclusión de la revocación de mandato; 2. la incorporación tanto de acciones por omisión legislativa o normativa como de las cuestiones de control previo respecto de la constitucionalidad, y 3. la integración del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa.¹⁵

No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2010 reconoció, entre otros aspectos, la validez del artículo 71 de la Constitución local, al sostener que las fracciones IV y V del artículo 116 de la Constitución federal no exigían en ese momento la creación de tribunales diferenciados orgánicamente, ni impedían que la justicia electoral y la justicia administrativa fuesen encomendadas al poder judicial del estado, a través de los órganos que lo integran; sino que, por el contrario, el diseño implementado en Yucatán emanó de la libre configuración legislativa.

Por ende, la incorporación del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa al poder judicial contribuyó al fortalecimiento democrático y, naturalmente, colmó la exigencia de autonomía del Tribunal de lo Contencioso Administrativo:

El origen de esa exigencia de autonomía se explica a partir de la histórica vinculación orgánica de los tribunales administrativos al poder ejecutivo, cuyos actos son la materia principal del procedimiento contencioso administrativo. En otras palabras, la autonomía de los tribunales administrativos prevista en el artículo 116, fracción V, Constitución federal, procura generar condiciones de independencia para los encargados de la justicia administrativa, similares a las que rigen al poder judicial (cuando no están adscritos a este), con la finalidad de garantizar la imparcialidad en sus decisiones.¹⁶

¹⁵ La norma impugnada en este concepto de invalidez fue el artículo 71 de la Constitución local al estimarse violado el artículo 116, fracciones IV y V, constitucional que prevén la existencia de tribunales estatales en materia electoral y, por otra parte, en materia contencioso-administrativa.

¹⁶ Acción de Inconstitucionalidad 08/2010, p. 137, disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=118943>

IV. ¿HEMOS REGRESADO AL COMIENZO? EL TRIBUNAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *DOF* el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, el cual determinó que, para contribuir a la implementación del nuevo paradigma en materia político-electoral, las autoridades que tuvieran a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resolvieran las controversias en la materia, deberán gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Por ello, el 20 de junio de 2014 se publicó en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* el Decreto 195/2014 por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia electoral, a través del cual se concretó la eliminación de la competencia en materia electoral del poder judicial y, en tal virtud, el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa se reorganizó para conformar el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Yucatán.

Es claro que, a primera vista, parece que la justicia administrativa ha regresado al comienzo; sin embargo, como se ha señalado en el último párrafo del apartado anterior, con su permanencia en el poder judicial se contribuyó tanto al fortalecimiento democrático como al de la justicia administrativa, al robustecerse la autonomía del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, con absoluta independencia de habersele escindido la competencia en materia electoral.

V. MIRAR MÁS ALLÁ. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el *DOF* el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, que estableció la obligación para los estados de instituir tribunales de justicia administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, como nuevo arquetipo para dar respuesta a las

controversias que se susciten entre la Administración Pública local y municipal y los particulares, así como para la imposición de sanciones a los servidores públicos por faltas administrativas graves y a los particulares que incurran en actos vinculados con estas y, en general, para contribuir a erradicar los altos índices de corrupción en México.

Posteriormente, el 20 de abril de 2016, se publicó en el *DOF* el Decreto 380/2016 por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia de Anticorrupción y Transparencia. Así, con la expedición del decreto de referencia se llevó a cabo la armonización del marco jurídico estatal, a nivel constitucional, a que obligaba la Constitución federal, incluso en forma previa a la expedición de las leyes federales. En concreto, el decreto 380/2016 reguló, entre otros contenidos, al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, con el carácter de organismo constitucional autónomo y su consecuente disociación del poder judicial.

Finalmente, el 18 de julio de 2017, se publicó en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* el Decreto 511/2017 por el que se expide la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán y se modifican la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán y la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán, la cual, de conformidad con su artículo transitorio primero, entró en vigor el 19 de julio de 2017, a consecuencia de la entrada en vigor, en la propia fecha, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El gran reto de la nueva justicia administrativa radica en incrementar y hacer cotidiano el uso de la jurisdicción administrativa para garantizar el derecho al buen gobierno o a la buena administración¹⁷ y, para ello, es necesario la existencia de tribunales autónomos, independientes e imparciales que diriman controversias entre la Administración Pública y los gobernados de forma pronta y expedita, completa y gratuita, que contribuya a mejorar el actuar gubernamental.¹⁸

¹⁷ Al respecto véase la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01) o en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno.

¹⁸ Centro de Investigación y Docencia Económicas, “Diagnóstico sobre el estado actual de la justicia administrativa a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción”,

VI. CONCLUSIÓN

La Constitución ha jugado un papel importante, como en todas las batallas de la política, en la transformación de la justicia administrativa en México y en Yucatán. Si bien ninguna de las medidas adoptadas eliminará el peligro de la circularidad, debemos reconocer que actualmente la justicia administrativa tiene una composición orgánica ideal, al ser impartida por tribunales concebidos como organismos constitucionales autónomos, lo que permite asumir a plenitud la función de guardiana del derecho al buen gobierno o a la buena administración.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

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*, México, UNAM, 2005.

Hemerográficas

Flores, Imer B., “Derechos humanos, Estado de derecho y política jurídica: Cuestiones sobre la Reforma Constitucional en materia de Seguridad y Justicia en el Estado de Yucatán”, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm 25, jul-dic, México, 2011.

Digitales web

Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Diagnóstico sobre el estado actual de la justicia administrativa a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción*, Ciudad de México, 2014, disponible en <http://justiciaadministrativa.cide.edu/>

Ciudad de México, 2014, p. 7, disponible en <http://justiciaadministrativa.cide.edu/>

Normativas

Constitución Política del Estado de Yucatán.

Decreto 466/1987 por el que se emite la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán.

Decreto 595/2005 por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán.

Decreto 296/2010 por el se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia de seguridad y justicia.

Decreto 195/2014 por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia electoral.

Decreto 380/2016 por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia de anticorrupción y transparencia.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad y justicia.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán.

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

Jurisprudenciales

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de inconstitucionalidad 08/2010.

Zacatecas



RAQUEL VELASCO MACÍAS
Magistrada presidente

URIEL MÁRQUEZ CISTERNA
Magistrado de la Ponencia II

GABRIEL SANDOVAL LARA
Magistrado de la Ponencia III

De la justicia administrativa en Zacatecas

Gabriel Sandoval Lara

I. INTRODUCCIÓN

La evolución de la justicia administrativa en el estado ha sido evidente en los últimos años, experimentando un periodo positivo de transición del anterior Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas al ahora Tribunal de Justicia Administrativa del Estado; pasando de ser un tribunal unitario a constituirse en un órgano colegiado, ampliando su competencia y atribuciones a fin de proporcionar a los particulares un medio jurídico más eficiente para el control de la legalidad de los actos administrativos con base en el trabajo profesional de los integrantes, así como con el objeto de coadyuvar en el buen desempeño del Sistema Estatal Anticorrupción.

De esta manera, en el presente documento se exponen los antecedentes constitucionales y legales que reflejan, de algún modo, la vida pública del estado en tratándose de justicia administrativa, con la finalidad de abonar al proyecto de la historia constitucional de los tribunales de justicia administrativa en el país, ello debido a la importancia de registrar los episodios históricos que nos conforman como institución pública, con el objeto de entender lo sucedido en el pasado y la situación actual, buscando en todo momento el mejor desempeño en favor de los justiciables.

II. DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En 2000 fueron aprobadas modificaciones a los artículos 112 y 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas,

que previeron la creación de un tribunal encargado de impartir justicia administrativa en el estado, con facultades de plena jurisdicción y autonomía para la ejecución de sus resoluciones.

A raíz de dichas reformas, fue aprobada por la H. Legislatura del estado y posteriormente publicada la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas, ordenamiento legal que estableció la parte orgánica para la conformación del órgano jurisdiccional encargado de impartir justicia administrativa en la entidad, así como el procedimiento a seguir en los juicios de su competencia.

1. Organización

En términos de la entonces nueva ley, se estableció la integración de un tribunal unitario con el personal necesario para el ejercicio de sus funciones, con residencia en la capital del estado y con dependencia del poder ejecutivo.

En diciembre de ese año fue nombrado, por la Legislatura del estado, el licenciado Pedro de León Sánchez como magistrado, con facultades de presidente, y hasta abril del año siguiente —2001— quedó instalado e inició sus funciones el tribunal, con domicilio en el Centro Histórico de la ciudad de Zacatecas.

En 2003, debido a reformas a la Constitución local, así como al ordenamiento legal que le dio vida, el tribunal pasó a formar parte del poder judicial del estado, subsistiendo su obligación de rendir anualmente informe de actividades a la Legislatura, así como el periodo de seis años para el cargo de magistrado, con la posibilidad de ratificación en términos de la Constitución de la entidad.

El tribunal se integraba, como se mencionó, por un magistrado en funciones de presidente, además de una Secretaría de Acuerdos, una Secretaría de Trámite, un actuario, el personal auxiliar necesario y el área administrativa. En 2004 se conformó la Unidad de Asistencia Jurídica, encargada de brindar asesoría a personas de bajos recursos, a fin de que tuvieran acceso a la justicia administrativa.

2. Competencia

El artículo 1 de la referida ley estableció lo siguiente en relación con la competencia general: “El Tribunal de lo Contencioso Administrativo forma parte del Poder Judicial del Estado es el organismo que conocerá y resolverá las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y sus organismos descentralizados, estatales, municipales e intermunicipales y los particulares, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar y ejecutar sus resoluciones”.

Por cuanto ve a la competencia específica, el artículo 19, en 10 fracciones, dispuso que conocería de actos o resoluciones en materia administrativa, fiscal, juicio de lesividad, así como de aquellas materias respecto a las cuales las leyes le otorgaran competencia expresa.

Entre estas últimas, se conocía sobre resoluciones definitivas dictadas por la Auditoría Superior del Estado en materia de fiscalización de Cuentas Públicas, de las resoluciones del órgano garante de acceso a la información y de bajas de los miembros de los cuerpos de seguridad pública.

Cabe resaltar que el tribunal podía establecer jurisprudencia, la cual se conformaba por los criterios sustentados en cinco ejecutorias, sin ninguna en contrario, y obligatorias a las autoridades referidas en la ley.

De igual forma, establecía el procedimiento para ejecución de las sentencias y, en caso de incumplimiento, se procedería en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas.

III. DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

En atención a las reformas a la Constitución federal encaminadas a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y el correspondiente a esta entidad federativa, se reformaron los artículos 112 y 113 de la Constitución local, y en julio de 2017, entró en vigor la

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, por la cual se cambió la denominación del tribunal y se agregaron competencias adecuándolas a las atribuciones establecidas en Ley General de Responsabilidades.

El artículo 112 citado establece:

Artículo 112. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, es un organismo jurisdiccional con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Conocerá y resolverá las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública estatal o municipal e intermunicipal y los particulares; asimismo impondrá, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la presente Constitución, la ley de responsabilidades del Estado y demás leyes aplicables, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales e impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otras responsabilidades, las sanciones económicas, la inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a los entes o la Hacienda Pública.

Contará con un órgano interno de control, que tendrá autonomía técnica y de gestión en la vigilancia de los ingresos y egresos del Tribunal y será designado por la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura del Estado.

Asimismo, se le otorga autonomía constitucional y se integra como un tribunal colegiado, se reconocen en ley las competencias especiales sobre las que se venían conociendo por asimilación a la materia, por ejemplo, baja administrativa de policías, se crea una nueva estructura jurisdiccional dada la colegiación, se establecen una serie de principios que deben regir el procedimiento ante esta instancia,

siguiendo la misma estructura de ley derogada: una parte orgánica y otra adjetiva.

1. Organización

Por lo que respecta a la parte orgánica de la ley, la estructura de un tribunal colegiado es de las principales reformas de 2017. En diciembre de ese año fueron nombrados para integrar este órgano jurisdiccional los licenciados Raquel Velasco Macías, Uriel Márquez Cristerna y Gabriel Sandoval Lara, como magistrados integrantes del Pleno, máximo órgano de este organismo de justicia administrativa, por periodos de tres, cinco y siete años, respectivamente, con la rotación de la titularidad de la presidencia cada dos años en el orden mencionado, por lo que correspondió a la magistrada Velasco Macías la presidencia del tribunal en esta primera época.

La estructura del tribunal se integra por el Pleno, como máximo órgano jurisdiccional y de gobierno; las Comisiones de Transparencia, Capacitación y Reglamentación; la Secretaría General de Acuerdos; la división del trabajo jurisdiccional en ponencias, integradas por cada uno de los magistrados, los coordinadores de ponencia, secretarios de estudio y cuenta, secretarios instructores y auxiliares, así como actuaría, archivo, oficialía de partes, y el Órgano Interno de Control y la Dirección Administrativa. Así, el tribunal se integra por 42 servidores públicos y su residencia continúa en la zona conurbada Zacatecas-Guadalupe.

Dentro de la estructura del tribunal, y aunque la ley no la reconoce, se sigue manteniendo a la Unidad de Asistencia Jurídica en atención a un artículo transitorio, esto con la finalidad de dar continuidad al acceso a la justicia de personas con bajos recursos económicos. Además, se amplió su competencia con fundamento en un acuerdo de Pleno y convenios de colaboración con Secretaría de la Función Pública y Auditoría Superior del Estado para que los abogados integrantes de la Unidad de Asistencia actúen como defensores de oficio en los procedimientos instruidos, con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2. Competencia

Los artículos 1 y 20, apartado A, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas establecen lo siguiente:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y observancia general en el Estado de Zacatecas y tiene por objeto:

- I. Regular los juicios y procedimientos que tengan como finalidad dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y municipal con los particulares, en los términos de lo establecido en la fracción V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 112 de la propia del Estado;
- II. Establecer las bases para la integración, organización, competencia, atribuciones y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, y
- III. Los relativos a las responsabilidades administrativas por faltas graves o faltas de particulares, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

[...]

Artículo 20. Las atribuciones del Pleno serán jurisdiccionales y administrativas, en los términos siguientes:

A. Por las jurisdiccionales podrá conocer:

- I. De los juicios de nulidad de los actos o resoluciones que las autoridades de la administración pública estatal y municipal, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de personas físicas o morales;
- II. De los juicios de nulidad de los actos o resoluciones de la administración pública paraestatal o paramunicipal, cuando actúen con funciones administrativas de autoridad;
- III. De los juicios de nulidad de las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales del estado o municipios, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, fijándose cantidad líquida o determinándose las bases para su liquidación; que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente recibido por las autoridades fiscales; que violen el procedimiento adminis-

-
- trativo de ejecución; o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;
- IV. De los juicios en contra de la falta de contestación de las autoridades administrativas a que se refieren las fracciones I y II anteriores, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones que les hayan sido presentadas por los particulares, a menos que las leyes o reglamentos fijen plazo distinto;
- V. De los juicios en contra de la negativa ficta, en términos de la legislación aplicable; así como de los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando así lo establezca expresamente la ley aplicable; o de los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar su configuración;
- VI. De los recursos establecidos en la presente Ley y en la Ley General;
- VII. De los juicios que promuevan las autoridades competentes, estatales o municipales, por la nulidad de las resoluciones en materia fiscal favorables a las personas físicas o morales, que causen afectaciones a la Hacienda Pública;
- VIII. De las que impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales y municipales;
- IX. De las controversias que se originen por fallos en las licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados, que sean celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal;
- X. De las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en términos de la legislación en materia del procedimiento administrativo;
- XI. De las controversias que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas, en términos de la fracción anterior;
- XII. De las controversias que se susciten entre los elementos de las instituciones policiales del estado o municipales con sus respectivas autoridades;
- XIII. De las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior del Estado, en términos de la legislación en materia de fiscalización;

- XIV. Conocer y resolver sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública; por los Órganos Internos de Control de los entes públicos estatales o municipales, o de los organismos constitucionales autónomos; o por la Auditoría Superior del Estado para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto en la Ley General; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal, o bien, al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales;
- XV. Del juicio de lo contencioso administrativo en contra de las resoluciones que se dicten en los recursos de revocación que contempla la Ley General;
- XVI. Del recurso de inconformidad establecido en la Ley General, en contra de la calificación y la abstención de las faltas administrativas no graves que realicen las autoridades investigadoras o substanciadoras;
- XVII. Del recurso de reclamación establecido en la Ley General;
- XVIII. De las controversias que se susciten por las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los organismos constitucionales autónomos;
- XIX. Aclarar las sentencias dictadas por el Tribunal, en caso de que así lo solicitare alguna de las partes interesadas, y
- XX. De las establecidas en la Ley General, esta Ley y otros ordenamientos aplicables.

Se continúa conociendo, en juicio contencioso, de actos o resoluciones en materia administrativa y fiscal, así como del juicio de lesividad, y se incorpora la competencia que deriva de la Ley General de Responsabilidades Administrativas: conocer como autoridad resolutora de procedimientos iniciados por responsabilidades graves y responsabilidades de particulares, de aquellos iniciados por la Auditoría Superior del Estado y fincar responsabilidades resarci-

torias, así como de los recursos e incidentes establecidos en dicha ley, de las resoluciones definitivas dictadas en responsabilidades no graves.

Además, expresamente ostenta la competencia para conocer de controversias entre miembros de las instituciones policiales y las autoridades y sobre sanciones administrativas impuestas a servidores públicos, en términos de la ley aplicable o de la resolución de recursos administrativos, incluidos los organismos constitucionales autónomos.

Así, el tribunal puede establecer criterios relevantes, además de que se prevé el procedimiento para la ejecución de las sentencias, procediéndose, en caso de incumplimiento, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

