

# TRIBUNALES LOCALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

LIC. GABRIELA MARÍA CHAIN CASTRO

## 1. Nota introductoria.

**E**n la actualidad 19 entidades federativas cuentan con Tribunales de lo Contencioso Administrativo, según lo dispuesto por los artículos 116 fracción V y 122 Base Primera fracción V inciso n) y Base Quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de 1971 con la instalación del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en esa década se instalaron por su orden en los estados de Sinaloa, Tamaulipas y Sonora; en los ochentas se crearon en Hidalgo, Jalisco, Guanajuato, Querétaro, México, Guerrero, Yucatán, Baja California y Veracruz; y, en la última década del siglo, se instituyeron en Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Colima, Tabasco y Aguascalientes,<sup>1</sup> y sólo el estado de Tamaulipas conserva la denominación de Tribunal Fiscal del Estado, no obstante que su Constitución local, prevé la instalación de un contencioso administrativo.

Es importante destacar que en los estados de Chiapas y Campeche cuentan con una Sala Mixta y una Sala Administrativa Electoral respectivamente, dentro del Tribunal Superior

---

<sup>1</sup> Las fechas de instalación en orden cronológico son las siguientes: Distrito Federal 17 de marzo de 1971; Sinaloa 30 de abril de 1976; Tamaulipas 1 de enero de 1977; Sonora 26 de enero de 1977; Hidalgo 31 de diciembre de 1981; Jalisco 24 de diciembre de 1983; Guanajuato 24 de septiembre de 1985; Querétaro 26 de diciembre de 1985; México 31 de diciembre de 1986; Guerrero 7 de julio de 1987; Yucatán 1 de octubre de 1987; Baja California 31 de enero de 1989; Veracruz 14 de febrero de 1989; Morelos 14 de febrero de 1990; Nuevo León 5 de julio de 1991; San Luis Potosí 14 de abril de 1993; Colima 11 de noviembre de 1996; Tabasco 19 de febrero de 1997; Aguascalientes 25 de enero de 2000.

de Justicia de esos estados, que entre otras materias conocen de la administrativa y fiscal.

En estas condiciones, el 37% de los estados del territorio nacional, aún no cuentan con una instancia local competente para dirimir los conflictos entre los particulares y la administración pública del estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de ambos niveles de gobierno.

Esta situación, revela la reticencia de algunas autoridades estatales para someter a la jurisdicción contencioso administrativa, la revisión de sus actos, procedimientos y resoluciones, negándose a disponer a favor de la ciudadanía un medio de defensa que coadyuve, de manera eficaz al control de la legalidad en su ámbito de actuación.

Aunado a ello, encontramos que en la fracción V del artículo 116 constitucional, se aprecia claramente en su redacción, una facultad potestativa para los estados en relación a la instalación de estos organismos en sus territorios;<sup>2</sup> sin embargo, por la cronología mencionada en las épocas de su creación, encontramos que algunos estados se adelantaron a esta disposición constitucional, previendo en las constituciones locales esta instancia jurisdiccional demostrando una vocación político-jurídica de avanzada en la que se privilegia el Estado de Derecho al garantizar el principio de legalidad y tutela de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados.

No existe impedimento legal alguno que obstaculice la instalación de estos organismos jurisdiccionales, por el contrario, están dadas las bases constitucionales y condiciones jurídicas y sociales para desarrollar en cada entidad federativa instituciones de justicia administrativa, sólo se requiere voluntad política y vocación democrática.

Resulta pertinente comentar aspectos generales en relación a la naturaleza jurídica, competencia, estructura orgánica y aspec-

---

<sup>2</sup> La fracción V del artículo 16 constitucional determina que los Estados «podrán» instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, expresión desafortunada que establece una facultad potestativa y a voluntad de los Poderes locales.

tos relevantes de figuras tales como la suspensión de los actos impugnados y la implementación de departamentos de asesoría jurídica gratuita al ciudadano, datos que ponen de manifiesto las diferencias y semejanzas de los Tribunales Contencioso Administrativo locales.

## **2. Naturaleza Jurídica de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo locales.**

El contencioso administrativo se ha desarrollado con particularidades propias en cada estado, determinándose que la impartición de justicia administrativa se encomiende a organismos independientes del Poder Judicial del Estado, o bien como parte integrante del mismo, más aún, en los estados de Chiapas y Campeche en los que no existe propiamente un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se instituyeron Salas Mixtas en el Tribunal Superior de Justicia.

De los diecinueve Tribunales, quince de ellos están constituidos como jurisdicción autónoma y cuatro están incluidos en la esfera judicial, estos últimos son Hidalgo, Jalisco, Veracruz y Aguascalientes.

En los primeros quince, su plena autonomía está consagrada a la Constitución Política local, concibiéndolos como órganos independientes que no integran formalmente la administración activa, y que realizan materialmente una función jurisdiccional.<sup>3</sup>

En el caso de los Contencioso Administrativo ubicados en el Poder Judicial en los estados de Jalisco y Aguascalientes, desde su creación pertenecen a dicho Poder, a diferencia del estado de Veracruz en que hasta 1998, fue reformada la Constitución local para llevarlo al Poder Judicial, desafortunadamente en una primera etapa sus salas regionales se convirtieron en tribunales unitarios mixtos, confiriéndoles competencia en materia civil y mercantil, además de la propia administrativa y fiscal, lo que puso en riesgo su especialización, característica que es razón fundamental de existencia

---

<sup>3</sup> Siguiendo el modelo Federal del Tribunal Fiscal, esta jurisdicción tiene, su origen en la interpretación de la teoría de división de poderes, evitando la supremacía revisora de un Poder sobre otro.

de estos órganos. Posteriormente, se corrigió esta situación lamentable, respetando la especialidad en las materias tributaria y administrativa.

Por la fuerza que se atribuye a esta jurisdicción, estos tribunales se instituyen como órganos de simple anulación o de plena jurisdicción.

Por disposición expresa de las legislaciones de la materia, quince Tribunales están dotados de plena jurisdicción y cuatro de simple anulación, estos últimos son los de los estados de Sonora, Hidalgo, Morelos y Tamaulipas.

Cabe mencionar que la mayoría de los Tribunales Contencioso Administrativo, de origen fueron órganos de simple anulación y con el tiempo a base de resultados y el arraigo que han logrado en la cultura de los ciudadanos, se les ha ido dotando de la plenitud de jurisdicción al facultarlos para analizar y resolver en forma completa y eficaz las controversias que se someten a su estudio, dictando sentencias que además de anular pueden modificar las resoluciones impugnadas y en su caso condenar a la autoridad, contando con atribuciones en materia de ejecución de sentencias.<sup>4</sup>

### **3. Competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo locales.**

Siguiendo el modelo del Tribunal Fiscal de la Federación, los Contencioso Administrativo locales en sus inicios limitaban su competencia de forma casuista, señalando en las legislaciones correspondientes, los actos administrativos o fiscales que podían ser impugnados vía juicio contencioso administrativo, selección enunciativa que obviamente excluía algunas materias.

---

<sup>4</sup> En estos Contenciosos de plena jurisdicción, los Tribunales dictan sentencias anulatorias, modificatorias y de condena, logrando su plena ejecución cuando las autoridades incurrían en desacato, a través de multas reiteradas llegando hasta la destitución del servidor público.

Actualmente, sólo con excepción de los estados de Sonora y Tamaulipas, el resto de los tribunales establecen de manera general, su competencia 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 sus organismos descentralizados, y cuya actuación afecte la esfera jurídica de los particulares.

En algunos casos como los estados de México y Sinaloa, se comprende también a las autoridades de facto, sometiéndolas a la jurisdicción contencioso administrativa.

La amplitud de la competencia de los tribunales locales, ha logrado avances de gran trascendencia, citamos a manera de ejemplo el Estado de México, que a partir de la vigencia del Código de Procedimientos Administrativos, conoce de la legalidad de reglamentos, decretos administrativos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa o fiscal.<sup>5</sup>

Igualmente en Jalisco el juicio contencioso administrativo procede contra disposiciones normativas de carácter general.

En los estados de Sinaloa y Nuevo León es procedente el juicio contencioso administrativo para resolver el pago de daños y perjuicios por responsabilidad patrimonial extracontractual en que incurran las autoridades del Estado, de los municipios o sus organismos descentralizados en forma directa.

En Jalisco y Colima, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo están facultados para conocer y resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que surjan entre el Estado y los municipios o de éstos entre sí.

En este contexto, advertimos que los Contencioso Administrativo locales han avanzado en el ámbito competencial más aprisa que el propio Tribunal Fiscal de la Federación, que siempre

---

<sup>5</sup> Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, artículo 229 fracción VII.

ha sido el ejemplo a seguir, comprendiendo además de la materia estrictamente tributaria, cualquier asunto de naturaleza administrativa.

#### **4. Organización de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo locales.**

El modelo de estructura organizacional de estos tribunales es muy variada como podemos apreciarlo.

En Tamaulipas, Sonora, Querétaro, Yucatán y Colima los tribunales son unitarios, mientras que en los demás estados son órganos colegiados.

Los Tribunales Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Veracruz y Nuevo León se integran con Sala Superior y Salas Regionales, estas últimas son, en algunos casos unitarias y en otros colegiadas; a diferencia de los estados de Sinaloa, Hidalgo, Jalisco, Guanajuato, Baja California, Morelos, San Luis Potosí, Tabasco y Aguascalientes, que funcionan en Pleno que se integra con los mismos Magistrados de Sala; Salas que en algunos casos son regionales y en otros se encuentran ubicados en la misma capital del estado.

#### **5. La Suspensión de los efectos de los actos impugnados ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo locales.**

Uno de los aspectos en los que se han logrado avances de gran relevancia en los Contencioso Administrativo locales, es el relativo a la suspensión de los actos impugnados, pretensión apremiante de los ciudadanos demandantes de justicia administrativa.

En todos los tribunales, inicialmente esta medida cautelar se otorgaba con el fin de paralizar la ejecutoriedad de los actos administrativos materia de la controversia, con el objeto de que las cosas se mantuvieran en el estado que guardaban al momento de iniciar el juicio, y sus efectos de protección se extendieran durante su tramitación y hasta que éste fuera resuelto.

El peligro de perder la materia del litigio o bien, que la ejecución del acto llegare a causar perjuicios irreparables al

accionante, han sido razones fundamentales para conceder la suspensión, buscando caminos para hacerla más eficaz y generosa.

Por ello, ahora más allá de limitarse a detener los efectos y las consecuencias de un acto administrativo o fiscal emitido por las autoridades, dada la naturaleza jurídica de dichos actos, en los Contencioso Administrativo locales puede otorgarse la suspensión con efectos restitutorios, de oficio, y en los casos de créditos fiscales puede concederse aún sin necesidad de garantizar el interés fiscal.

La suspensión restitutoria procede básicamente en los siguientes casos: 1) Cuando los actos impugnados afecten a personas de escasos recursos económicos, impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia; 2) Contra actos privativos de libertad por arrestos derivados de faltas administrativas; y, 3) Cuando a juicio del Magistrado que conozca del asunto, se considere necesario otorgarle ese efecto para conservar la materia del litigio o evitar perjuicios irreparables al particular.

En tratándose de la suspensión de oficio ésta se concede desde el auto que admite la demanda cuando se trate de los siguientes supuestos: 1) Multa excesiva; 2) Privación de libertad por faltas administrativas; y, 3) Por actos que de llegar a consumarse hicieren materialmente imposible restituir al ciudadano en el pleno goce de sus derechos.

En materia tributaria, el otorgamiento de la suspensión sin necesidad de garantizar los intereses del fisco, es una facultad discrecional del Magistrado que instruye el asunto. Dicha resolución es irrecurrible ante el propio tribunal.

La eficacia de los alcances de esta medida cautelar, que permite a los tribunales no sólo paralizar la actuación de la administración pública que se acusa ilegal, restituye al particular en el derecho que dice violado, hasta en tanto se resuelve la controversia, lo cual ha dado gran fortalecimiento a estas instituciones jurisdiccionales, permitiéndoles lograr una verdadera justicia administrativa.

## **6. Los Departamentos de Asesoría Jurídica Gratuita al ciudadano.**

Otro aspecto que ha permitido a los administrados ejercer su derecho de defensa frente a las arbitrariedades de la administración pública estatal y municipal es la creación de Departamentos de Asesoría Jurídica Gratuita.

Estas áreas de asesoría al ciudadano, son instituciones que dependen del Ejecutivo del Estado, quien los adscribe a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, para garantizar que todo ciudadano que entre en conflicto con la administración pública, cuente con un abogado especializado que defienda sus intereses y patrocine sus asuntos ante el tribunal.

Resulta destacado comentar sobre este departamento, dado que en los estados que contamos con defensores en la materia, hemos constatado que arriba del 60% de los juicios tramitados en el Tribunal, provienen de las áreas de asesoría ciudadana, además que las estadísticas de expedientes registrados a partir de su instalación, ha crecido significativamente.

Cabe mencionar también, que en estos departamentos, los asesores tienen facultades para propiciar la solución de las controversias en una etapa conciliatoria previa al juicio, fase en la que se ha logrado que las autoridades dejen sin efectos los actos materia del conflicto. Cito como ejemplo al estado de Sinaloa, que en 1999, la asesoría reportó arriba de 3,500 conciliaciones.

Este servicio ha venido acercando al Contencioso Administrativo con la ciudadanía, logrando por su conducto, arraigar una conciencia social de cultura por la legalidad.

## **7. Perspectivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo locales.**

Hemos presentado de manera muy general, algunos aspectos sobre la realidad actual de los Contenciosos Administrativos en las entidades federativas.

Advertimos que no tienen una legislación unificada en cuanto a su estructura orgánica o a su naturaleza jurídica, sin embargo,

podemos afirmar que coinciden plenamente en sus criterios al resolver los conflictos de legalidad entre gobierno y gobernados, así como también en la sencillez y agilidad del proceso.

Más lento o más aprisa, han recorrido las mismas etapas de desarrollo, consolidándose firmemente como el más eficaz medio de defensa para lograr una justicia administrativa completa y expedita.

Por sus resultados, por la autonomía e independencia con que resuelven, por el prestigio que han ganado y el beneficio social al conseguir la armonía entre el interés público y los intereses particulares, su futuro debe presentarse en mejores niveles de fortalecimiento y expansión.

Ante ello, en una reforma del Estado, el Contencioso Administrativo debe visualizarse como un organismo que por sus antecedentes y trayectoria en el país, debe permanecer y debe consolidarse en su ámbito competencial, en su plenitud de jurisdicción y en su especialización.

Siendo preciso destacar, que los Contencioso Administrativo locales hemos concluido en nuestros Congresos Nacionales que debido a la importante función que desarrollan los Tribunales de lo Contencioso Administrativo como contralores de la legalidad de los actos de la administración pública, resulta indispensable y urgente su creación en las entidades federativas que aún no cuentan con esta jurisdicción.

Además, tomando en cuenta los antecedentes históricos del sistema contencioso administrativo en México, la necesidad de que la justicia administrativa se imparta por instituciones especializadas autónomas, la celeridad con que deben tramitarse y resolverse las controversias administrativas y el texto de los artículos 116 fracción V y 122 Base Primaria fracción V de la Constitución Federal, se considera que los Tribunales de lo Contencioso Administrativos locales deben ser de jurisdicción autónoma.

Estamos convencidos de la validez actual del Contencioso Administrativo, justificado en los fundamentos constitucionales y

en la trayectoria que tanto a nivel federal como local han seguido, así como la confianza de los justiciables para acercarse a estos organismos.

La ubicación que por disposición constitucional se otorga actualmente a los Contenciosos Administrativos, privilegia el principio de división de poderes y doctrinalmente concibe al tribunal con mayores facultades para facilitar la resolución de cuestiones de fondo.

Considerando la relación jurídico-procesal de los sujetos que intervienen el proceso contencioso administrativo, como única instancia jurisdiccional ordinaria que juzga a la administración pública en funciones de autoridad, su incorporación al Poder Judicial resultaría contraria a su naturaleza y correría el riesgo de perder su razón de ser.

Partiendo del principio de que «Juzgar a la administración es también administrar», la ubicación del Contencioso Administrativo al Poder Judicial limitaría la plena jurisdicción de los tribunales, entorpeciendo la realización de un juicio pleno a la administración pública como sujeto de derecho frente a las pretensiones de otro sujeto de derechos.

Quienes nos hemos dedicado a impartir justicia administrativa y fiscal en este país, bajo el sistema constitucional vigente en los Contenciosos Administrativos de jurisdicción autónoma, somos testigos de las luchas para lograr la plena jurisdicción, la autonomía, la independencia presupuestal, la colegiación, la regionalización, la amplitud de competencia, avances que han ido madurando a los tribunales, quizá lento pero muy firme, sobre todo cuando podemos constatar que cada sentencia del Tribunal es una lección al servidor público para encauzar su quehacer al camino de la legalidad.

En ello, valga mencionar que Sinaloa es un valioso ejemplo, en 1976 nace el Tribunal Fiscal de mi estado, el organismo estatal se componía de cinco plazas de las cuales sólo tres eran personal jurídico, su competencia por materia era limitada y hasta 1986 se extiende al ámbito municipal, inicia como un tribunal unitario de simple anulación ubicado en la Capital del Estado

y manejaba estadísticas globales de 30 expedientes por año. En 1993, diecisiete años después, se expidió la Ley de Justicia Administrativa para el Estado que creó el Contencioso Administrativo de la entidad, sustituyendo al Fiscal del Estado, a partir de entonces se transformó en un organismo de plena jurisdicción, colegiado, de competencia genérica, con Salas Regionales, dotado de un departamento de asesoría jurídica gratuita al ciudadano. En el último informe que rendimos en mayo de este año, reportamos 1,200 expedientes y la asesoría otorgó más de 10,000 servicios a los ciudadanos, resolviendo una gran parte en etapas conciliatorias previas al juicio y canalizando otros a la instancia competente.

En los inicios de este Contencioso, el Pleno se integró con Magistrados Supernumerarios que entraron en funciones en tanto se instalaban las Salas Regionales y el Presidente instruía la única Sala Regional en el Centro del Estado que conservaba la jurisdicción de toda la entidad.

Posteriormente se fundaron las Salas Regionales Norte y Sur, delimitándose las jurisdicciones que a cada una corresponde, actualmente, el Ejecutivo Estatal ha firmado una iniciativa de reformas a la Ley de Justicia Administrativa para crear una Sala Superior, cuya función principal será conocer y resolver el recurso de revisión contra autos y sentencias de las Salas Regionales.

Esta evolución, comentada en unos cuantos renglones pareciera sencilla, he sido testigo que no ha sido así, sin embargo los resultados son valiosísimos, tenemos un Tribunal con plena autonomía jurisdiccional que se ha proyectado a la sociedad como el mejor instrumento legal para lograr sus justas pretensiones. Hemos ganado el respeto de las autoridades del estado y los municipios y en contadas ocasiones hemos hecho uso de los mecanismos coercitivos para ejecutar nuestras resoluciones.

Similares experiencias han vivido el resto de Tribunales locales de lo Contencioso Administrativo, su avance al perfeccionamiento de la instancia jurisdiccional ha sido producto de grandes esfuerzos, pródigo en resultados para el Estado, la sociedad

y el propio Tribunal como institución jurídica, contribuyendo significativamente a la preservación del Estado de Derecho.

Estamos frente a un momento coyuntural, en el que se debaten las ideas para transformar el sistema tradicional de la justicia administrativa mexicana, buscando ansiosamente razones que justifiquen un cambio a instituciones, que si bien no son perfectas, su eficacia y beneficios aportados a la ciudadanía son incuestionables.