

## COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Irma WADE TRUJILLO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes.* III. *Competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco y propuesta de una nueva ley de justicia administrativa.* IV. *Propuesta. Competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo para la República mexicana para la defensa de la Constitución estatal.* V. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

El Estado de derecho en que vivimos actualmente ha provocado una mayor intervención del gobierno a través de las actividades administrativas realizadas por la administración pública.

El problema surge cuando, por consecuencia de dichas actividades, se lesionan los intereses de los particulares; es así como toma vigencia la búsqueda de la justicia administrativa en el desarrollo de nuestra sociedad, como uno de los valores jurídicos primordiales, al igual que el bien y la seguridad jurídica.

Se define a la justicia administrativa como el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos.

La mayoría de los autores coinciden en que la justicia administrativa es una figura indispensable en el derecho administrativo, lo cual se traduce en el fin último de los medios de control jurisdiccionales del acto administrativo como las leyes de procedimiento administrativo, y los recursos internos.

El orden jurídico que no prevé la defensa de estos derechos tutelados por el artículo 17 constitucional no puede considerarse legítimo ni legal. La posición del gobernado frente al poder, a veces es una situación de auténtica indefensión, de impotencia, ante la acción del poder. Estas son las razones

que han justificado en el proceso histórico la aplicación de los tribunales administrativos.

Recordemos una afirmación hecha por el distinguido constitucionalista mexicano, el doctor Héctor Fix-Zamudio, en un estudio de derecho comparado sobre los medios de impugnación administrativa, donde señala: "...es indispensable reforzar los instrumentos jurídicos de protección de los administrados frente a la misma administración, así como establecer nuevos mecanismos de tutela, los cuales combinados con controles políticos y sociales puedan impedir que el administrado se quede sin protección jurídica..."

Lo anterior nos lleva a exponer ciertas reflexiones sobre los orígenes y competencia de los tribunales administrativos.

## II. ANTECEDENTES

Erróneamente se ha creído que los antecedentes del contencioso administrativo en México se originan a partir de 1937; ignorándose que fue desde el siglo XIX cuando aparecieron las primeras leyes que regulan la *litis* administrativa.

Andrés Serra Rojas circunscribe los antecedentes del contencioso administrativo a los inicios del siglo XIX; determina que la primera institución encargada de regular las actividades administrativas fueron las audiencias reales de las Indias, a las cuales, los virreyes podían recurrir ante la insistencia de ejecutar acuerdos impugnados.

Más adelante aparecen las juntas superiores de Hacienda, que se encargaban de todo lo relacionado con la Real Hacienda, y donde también se conocía de las resoluciones administrativas controvertidas.

De la Constitución de 1812 y 1824, los estudios referentes de la materia se limitaban a sostener que el contencioso administrativo se constriñó al rígido sistema de división de poderes, tomando el carácter de judicialista, puesto que toda controversia debía ser resuelta por el Poder Judicial.

Una de las etapas fundamentales para el contencioso administrativo fue la aparición de don Teodosio Lares, a través de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, decretada el 25 de mayo de 1853; en esta se introdujo la figura del Consejo de Estado, siguiendo el modelo francés, que dependía del presidente de la República, y en síntesis establecía que no correspondía al Poder Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, las cuales debían ser conocidas por dicho consejo en primera instancia, y por el consejo de ministros en segunda.

La Constitución de 1857 se vio sustancialmente influida por las "Leyes Lares", al adoptar el sistema de justicia administrativa dentro de su texto;

lo anterior, trajo como consecuencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en voz del entonces ministro Ignacio L. Vallarta, declarara la inconstitucionalidad de los tribunales contenciosos administrativos, pues eran violatorios a la división de poderes, debido a que un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona.

A consecuencia de la inestabilidad política y social que vivió nuestro país durante esos años, no fue hasta la Constitución de 1917 cuando se logró subsanar de algún modo el conflicto de constitucionalidad del que adolecía el contencioso administrativo.

Con el triunfo de la Revolución liberal de Ayutla se expidió una ley en noviembre de 1855, que derogó la Ley de Lares, y el 15 de mayo de 1856, el presidente Ignacio Comonfort, en uso de sus facultades extraordinarias, determinó que los tribunales del Poder Judicial tendrían jurisdicción administrativa, competencia que fue confirmada en la Constitución de 1857.

Posteriormente, en 1865, en el gobierno imperial de Maximiliano de Habsburgo se promulgó la Ley de lo Contencioso Administrativo, que fue abrogada al restaurarse la vigencia de la Constitución de 1857; estas experiencias dejaron su impacto para el desenvolvimiento del derecho y un mensurado interés en los juristas mexicanos.

En 1936, siendo presidente el general Lázaro Cárdenas, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, en el cual se tramitaban solamente asuntos de carácter fiscal; actualmente se denomina Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A nivel federal, el 17 de marzo de 1987 se llegó a un logro en la impartición de justicia, que consiste en la reforma al artículo 116 de la Constitución, en cuya fracción IV se establece que

...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.

Otras importantes reformas a nuestra ley fundamental, que van en la misma línea con la anterior, son las publicadas el 10 de agosto de 1987, en los artículos 73, fracción XXIX-H, en la que se otorgan facultades al Congreso de la Unión para

...expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo

dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o el Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Respecto al artículo 104, fracción I-B, se atribuye competencia expresa a los tribunales de la Federación para conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, que se refieren a la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución, solo en los casos que señalan las leyes.

En cuanto al artículo 107, fracción III, que establece los supuestos de procedencia del juicio de amparo, y alude también a los aspectos provenientes de los tribunales administrativos; asimismo, en la fracción V, inciso b, se marca la competencia de los tribunales colegiados de circuito, en materia administrativa, cuando “Se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por Tribunales Administrativos o Judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal”.

En 1971, y como resultado de una iniciativa presidencial, se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el primero en su género.

Por ello, la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Tabasco responde esencialmente a dicha indicación constitucional, aprobando el H. Congreso de Tabasco, en sesión del 19 de diciembre de 1996, el dictamen de la Comisión Permanente de Gobernación y Puntos Constitucionales, por los que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución local, particularmente el artículo 36, que fue adicionado con la fracción XL, mediante la cual se facultó a esa representación popular para legislar sobre justicia administrativa.

Después, el 19 de febrero de 1997, se promulgó la Ley de Justicia Administrativa del estado mediante el decreto 211, que fue publicado en el periódico oficial del gobierno del estado, y entró en vigor al día siguiente, y que crea al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Tabasco. Cabe aclarar que la iniciativa de esta ley no fue presentada por el Poder Ejecutivo, sino por el Congreso del estado, cumpliendo expresamente las demandas recibidas por los ciudadanos, a los candidatos a diputados en ese entonces, y que va precisamente a la defensa de los particulares frente al poder de la administración pública; esto es, el control de los actos del Poder Ejecutivo.

Asimismo, se expide el reglamento interior en cumplimiento al título primero, capítulo III, artículo 13, fracción IX, de la propia ley, publicado en el *Periódico Oficial* el 14 de febrero de 1998.

El 20 de febrero de 1997, en sesión ordinaria del H. Congreso del estado, fueron aprobados los nombramientos de los magistrados numerarios y supernumerarios que envió el Ejecutivo al Congreso, en cumplimiento al artículo 5o. de la Ley de Justicia Administrativa; en ese acto se tomó protesta a los cinco magistrados unitarios del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado; sus nombramientos se publicaron posteriormente mediante el decreto 216, del 26 de abril de 1997.

El 27 de febrero del mismo año, en sesión plenaria y ceremonia protocolaria, se instaló el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco, con la asistencia de los tres poderes del estado, eligiendo al presidente por votación unánime del pleno, quien a su vez rindió protesta como tal, tomándole la misma a los magistrados supernumerarios.

En la actualidad contamos con un procedimiento y tribunales de lo contencioso administrativo avalados totalmente por nuestra carta magna. Durante el desarrollo de ellos hemos observado cómo han pasado, de ser tribunales exclusivos de materia tributaria, a tribunales con amplia competencia administrativa, la cual cada día se extiende más.

### III. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE TABASCO Y PROPUESTA DE UNA NUEVA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

#### 1. *Competencia actual del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco*

Genéricamente, atendiendo al punto de vista jurídico, la competencia se refiere a la idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos, y obedece a razones prácticas de distribución de la tarea de juzgar entre los diversos organismos jurisdiccionales.

La tarea de juzgar de los tribunales se determina por la materia, la cuantía, el grado y el territorio. La competencia por materia es el criterio que se instaaura en virtud a la naturaleza jurídica del conflicto, objeto del litigio. En este sentido, de acuerdo con la disposición de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, que regula las funciones del Tribunal de lo Con-

tencioso Administrativo, como un órgano que tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del estado, de los municipios, y sus organismos descentralizados y desconcentrados en funciones de autoridad, con los particulares; cuenta para ello con la organización y atribuciones que la ley en la materia establece.

La competencia por territorio es el ámbito espacial en cuya esfera de acción pueden producirse actos y efectos jurídicos, que en este caso es el territorio de Tabasco, donde se da la jurisdicción administrativa.

La competencia por cuantía es aquella que precisa la facultad de ejercer un acto, tomando en cuenta el monto pecuniario de los litigios a ventilarse en el órgano jurisdiccional; por lo general, en los tribunales de lo contencioso administrativos de los estados (ni en el de Tabasco) no se hace ninguna diferencia a este respecto; por lo tanto, los asuntos que se plantean no toman en cuenta si son de “mayor” o “menor” cuantía.

Finalmente, la competencia por grado significa el número de instancias que puede tener un juicio; las disposiciones legales en particular establecen si hay una o más instancias. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Tabasco tiene dos instancias, como la mayor parte de los tribunales administrativos locales.

Ahora bien, respecto a su naturaleza jurídica, esta instancia es un organismo administrativo, autónomo, de plena jurisdicción y protector del gobernado. Está integrado, actualmente, por el pleno, cuatro salas unitarias, secretario general de acuerdos, secretarios de estudio y cuenta, y actuarios.

De acuerdo con la Ley de Justicia Administrativa, el tribunal es competente para conocer de los siguientes asuntos:

- I. Los actos jurídico-administrativos que las autoridades estatales, municipales o sus organismos descentralizados o desconcentrados, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;
- II. Las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales, estatales, municipales y de sus organismos descentralizados o desconcentrados, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquiera otra que cause un agravio en materia fiscal;
- III. Las resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos administrativos celebrados con la administración pública;
- IV. Los actos administrativos y fiscales que impliquen una negativa ficta, configurándose ésta cuando las instancias o peticiones que se formulen ante las autoridades no sean resueltas en los plazos que la ley o el reglamento fijen o a falta de dicho plazo en el de cuarenta y cinco días naturales, y
- V. Las resoluciones en materia de responsabilidad administrativa.

Como se observa, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Tabasco tiene competencia para conocer de los procedimientos contenciosos que se promuevan en contra de actos administrativos y actos fiscales; resoluciones de negativa ficta, provenientes de las autoridades del Poder Ejecutivo estatal, de los municipios, y de sus organismos descentralizados y desconcentrados con funciones de autoridad, así como de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones en que se impongan sanciones por responsabilidad administrativa a servidores públicos, estatales, municipales y de organismos descentralizados y desconcentrados.

Son actos administrativos, las declaraciones unilaterales de voluntad de la administración pública estatal y municipal, en ejercicio de la función administrativa, que producen efectos jurídicos particulares, por lo que son actos administrativos tanto en el aspecto formal como en el material; primero, porque necesariamente han de emanar de un órgano de la administración pública, y segundo, en cuanto que deben ser declaraciones unilaterales de voluntad, en ejercicio de la potestad administrativa que origina efectos jurídicos individuales.

Tratándose de estos actos, el tribunal tiene facultad para conocer de cualquier determinación administrativa que emitan las autoridades del Poder Ejecutivo de la entidad, destacándose los actos referentes a los permisos, autorizaciones o licencias, concesiones, contratos, órdenes administrativas, expropiaciones y sanciones administrativas, ejecución de los planes de desarrollo urbano, autorizaciones sanitarias para el funcionamiento de establecimientos comerciales y de servicios, expedición de licencias o permisos para conducir, calificación de infracciones de tránsito, autorización o negativa de concesiones, permisos y todo tipo de autorización en materia de transporte, entre otros.

De actos administrativos municipales, el tribunal es competente para conocer los del ayuntamiento, presidente municipal, síndico de hacienda, y demás servidores públicos de este nivel gubernamental, que emitan de acuerdo con la ley orgánica del municipio, el bando de policía y buen gobierno, así como los diversos reglamentos de cada municipio que prevén diversas atribuciones de las autoridades municipales para expedir autorizaciones, permisos y licencias para el funcionamiento de comercios, espectáculos, centros nocturnos y diversiones públicas, así como el otorgamiento de licencias para construcciones, entre otros.

En cuanto a la competencia de actos fiscales estatales, el tribunal es competente para conocer de aquellos actos en que la Secretaría de Administración y Finanzas dicta o ejecuta resoluciones que determinen créditos fiscales, practiquen visitas domiciliarias, impongan multas, niegue la devo-

lución de créditos fiscales, lleve a cabo el cobro de contribuciones por medio del procedimiento administrativo de ejecución, realice notificaciones, y otros actos tributarios.

En actos fiscales municipales son competentes para conocer, por ejemplo, de liquidación de créditos fiscales, sanciones, visitas domiciliarias, procedimiento administrativo, de ejecución y notificaciones fiscales, respecto de las contribuciones a que se refiere la Ley de Hacienda Municipal, como son las resoluciones concernientes al impuesto predial, adquisición de inmuebles, diversiones y espectáculos, entre otros actos.

En cuanto a los actos de los organismos públicos descentralizados, conocemos los relacionados con agua potable y alcantarillado, prestaciones a los servidores públicos, entre otros.

Quedan fuera del ámbito competencial los actos legislativos, políticos, electorales, universitarios, y aquellos que dicten las autoridades locales en materia fiscal federal, con motivo de convenios con la Federación, y los regulados por el derecho común.

## *2. Propuesta para una nueva Ley de Justicia Administrativa*

Durante once años, este órgano jurisdiccional ha tenido una actividad intensa y trascendente en la protección de los derechos de los gobernados, aplicando recta y oportunamente las disposiciones de la Ley de Justicia Administrativa en vigor.

La experiencia de estos años y la dinámica social contemporánea implica necesariamente una evolución, siendo imperativo que las instituciones, como la nuestra, adecuen su marco jurídico en función de las nuevas conductas y relaciones sociales e institucionales.

De acuerdo con lo anterior, y apeándonos a esta dinámica social, este tribunal administrativo necesariamente debe adecuar su funcionamiento y ordenamiento jurídico, mediante una renovada norma, que le permita ejercer su función jurisdiccional acorde a las nuevas expectativas sociales, ya que también otros ordenamientos han evolucionado de manera paralela, los cuales inciden de igual manera en el desarrollo de la actividad jurisdiccional de este.

Es por eso que nos dimos a la tarea de proponer una nueva ley de justicia administrativa que cumpliera con esas expectativas, para lo cual hicimos un análisis comparativo de todas las leyes administrativas del país; resultando de este ejercicio, un proyecto que será sometido a consideración, y previa aprobación en el Congreso del estado, y que en su título primero del proyecto, titulado, “Tribunal de lo Contencioso Administrativo”, consta de



cuarenta artículos, los cuales se encuentran distribuidos en ocho capítulos que contienen las disposiciones generales, en el que se considera al Tribunal Contencioso Administrativo como un organismo autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, y ejercerá para sí el presupuesto que le asigne la legislatura del estado; dotado de plena jurisdicción en todo el territorio estatal, para dictar sus resoluciones, con el imperio suficiente de hacer cumplir sus determinaciones, atendiendo al reclamo de la dinámica social y de la complejidad de los actos que se celebran en el ámbito administrativo y con el propósito de generar y consolidar una certeza jurídica que respete los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe, lo que redundará en una mejor y mayor transparencia y honestidad en las autoridades.

Se aumenta el número de magistrados propietarios ejerciendo sus funciones con una sala superior y cuatro unitarias, mismos que serán nombrados por el Ejecutivo del estado con la aprobación del Congreso estatal o de la Comisión Permanente del mismo, fijando un plazo de diez días para aprobación en su caso, y si no lo hiciera en el término descrito se considerará tácita la ratificación o los nombramientos; en cuanto a los magistrados supernumerarios, serán ratificados por la sala superior.

En relación con la competencia, el Tribunal Contencioso Administrativo, además de las señaladas en la ley anterior, conocerá del juicio de lesividad promovido por las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, del municipio, y organismos descentralizados o desconcentrados, con la finalidad de que se decrete la nulidad de las resoluciones administrativas o fiscales favorables a los particulares, así como el que reclame responsabilidad patrimonial objetiva a la administración pública, municipios, organismos descentralizados o desconcentrados; esta última, con base en las reformas de los artículos 115 de la Constitución y 71 de la Constitución de Tabasco.

La creación de la sala superior del Tribunal Contencioso Administrativo obedece a la necesidad de que esta segunda instancia revise los actos emitidos por las salas unitarias a través de los recursos de reclamación y revisión, en forma independiente, ya que en la ley anterior la segunda instancia se asumía con los mismos magistrados que integran las cuatro salas; de igual manera, se dará mayor fluidez a los recursos, resolviendo estos de acuerdo con los términos establecidos en esta ley, y en estricto cumplimiento al artículo 17 constitucional.

Es importante recalcar que con esta nueva estructura del tribunal, se garantiza el equilibrio procesal, al resolver la sala superior los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones de los magistrados de las salas

unitarias; asimismo, la sala superior será el órgano supremo del tribunal, y su presidente lo será también.

Con lo anterior se pretende dar mayor certeza, celeridad e imparcialidad a las actuaciones de los magistrados unitarios, en beneficio de los ciudadanos que acudan a esta institución a solicitar que los actos del poder público sean emitidos con legalidad, equidad y justicia.

El título segundo de la Ley de Justicia Administrativa para Tabasco se compone de ciento noventa y siete artículos y veintiún capítulos; versa sobre el procedimiento que debe observarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual deberá iniciarse con la demanda, misma que cumple con ciertos requisitos de forma.

De suma importancia es la introducción de la audiencia previa de conciliación, que será señalada por el magistrado, una vez contestada la demanda y la ampliación, en su caso, quien con base en las constancias del expediente propondrá a las partes alternativas de solución al litigio, evitándose con ello un juicio inoficioso y prolongado para aquellas.

Dentro del procedimiento, esta nueva ley estructura en el capítulo de las pruebas, las reglas generales de estas, detallando cuáles son los medios de prueba, la manera de ofrecerlas, desahogarlas, y en cuanto a su valoración, el magistrado tendrá la más amplia libertad para hacer el análisis de estas, mediante la aplicación de las reglas de la lógica y de crítica sana.

En cuanto al capítulo de la jurisprudencia, se detalla que esta solo será obligatoria en el ámbito de la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo; es decir, a las cuatro salas unitarias y a la misma sala superior, respetando así la división de poderes establecida en los artículos 49 de la Constitución Política de los estados y 11 de la Constitución Política de Tabasco.

Esta propuesta para una nueva ley de justicia administrativa en Tabasco implica la elaboración de un cuerpo normativo que contiene las bases para cumplir con la impartición de la justicia administrativa en nuestro estado lo que, sin duda, de ser aprobada va a contribuir a dar certidumbre jurídica a los gobernados y a mejorar el quehacer diario de las unidades administrativas estatales, municipales, y organismos descentralizados y desconcentrados, fortaleciendo, sin duda alguna, a las instituciones y a la transformación de nuestro estado.

Es importante hacer mención que no existe todavía uniformidad ni plena conciencia en la creación de los tribunales de lo contencioso administrativo; siendo una añeja polémica sobre el particular si deben ser tribunales solo de anulación o de legalidad, o deben ser tribunales de plena jurisdicción. Creemos que, al margen de discusiones de profunda filosofía jurídica,

los tribunales deben responder a la expectativa del gobernado y evitar los conflictos o situaciones eternas en donde siempre el que tiene el poder lleva la mejor parte. Recordemos lo que pasaba con el tribunal fiscal, donde no había medios para hacer cumplir sus resoluciones cuando declaraba la nulidad de un acto, y para ello se tenía que acudir al juicio de amparo y exigir a la autoridad que cumpliera la sentencia de este tribunal.

La mayor parte de los tribunales contenciosos de la República mexicana son ya de plena jurisdicción; no solamente dictan sentencias en sentido declarativo, al decir si un acto es válido o no, sino que lo modifica y da las bases sobre las cuales debe emitir el nuevo acto, y tiene medidas de apremio para exigir el cumplimiento de sus resoluciones. Este debe ser uno de los alcances que se debe tratar en estos congresos; reformar las leyes de los estados donde existan todavía tribunales de legalidad o declarativos, e inclusive, que haya en las leyes administrativas un capítulo de cumplimiento de sentencia, en el cual se establezcan las bases para que, en caso de que la autoridad no quiera cumplir una resolución, el servidor público responsable sea sancionado, e incluso, destituido de su cargo.

Esta es la expectativa que reclama el ciudadano. De nada sirve ganar un juicio cuando el Poder Ejecutivo, en uso de su poder, repite, reitera e insiste en el acto combatido, o simplemente cuando las autoridades tienen fuero, retardan el cumplimiento de las sentencias o se niegan a cumplir, haciendo un verdadero calvario para los particulares, ya que, por lo menos en la ley de Tabasco, se tiene que solicitar un juicio de procedencia ante el Congreso del estado, para que pueda ser procesado por desacato, y como es bien sabido, para que el Congreso se ponga de acuerdo y cumpla con la solicitud, es bastante difícil y tardado, traduciéndose en un vicio de la justicia, que es la lentitud; justicia diferida o lenta, es mayor injusticia.

Repetimos: es muy cómodo para las autoridades efectuar un acto arbitrario que después de seguido todo un juicio no tenga ninguna responsabilidad, ni se le exija su cumplimiento, habiendo atropellado los derechos fundamentales del gobernado; esto es lo que debemos recoger en estas reflexiones y foros, para hacer que la justicia sea efectiva, y responda a las expectativas de los ciudadanos.

#### IV. PROPUESTA. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA REPÚBLICA MEXICANA PARA LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN ESTATAL

Una propuesta que surgió al realizar mis estudios de maestría de derecho constitucional y amparo, y con referencia a la defensa de la Constitu-

ción local, fue dotar, precisamente, de nuevos mecanismos de tutela local a los estados, en relación con los tribunales de lo contencioso administrativo.

Cabe decir que en el derecho mexicano existe un vacío para un control efectivo de la constitucionalidad local, ausencia que ha contribuido a la centralización judicial federal que existe ante la falta de órganos en las entidades, que sean capaces de hacer respetar, de manera eficaz, el marco constitucional y legal existente en materia local; es por ello que deben establecerse medios efectivos de control constitucional local, mejorar los procedimientos y los recursos de carácter legal, para que los conflictos jurídicos que surjan entre los poderes de un estado y sus municipios, al igual que entre las mismas corporaciones municipales, tengan instancias eficaces que revisen con equidad e imparcialidad los diversos actos de la autoridad, tanto estatal como municipal, y no acudir a los medios que dependen del Poder Judicial Federal.

La transformación política del país ha dado la pauta para que los gobiernos estatales busquen nuevos mecanismos de diálogo que los acerque más y les dé la oportunidad de exigir a la Federación, un trato más justo; renovando así la relación entre los diferentes órganos gubernamentales, pues es claro que los gobiernos locales se encuentran acotados al ver limitadas sus atribuciones y capacidades, al ser miembros de un pacto federal.

Es por eso que ante la falta de órganos que sean potencialmente capaces de hacer respetar eficazmente el marco constitucional y legal existente en materia local, y revisar de manera imparcial que las autoridades ajusten su actuación a dicho marco, se acude para reparar cualquier violación en materia municipal al juicio de amparo, a la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad ante el Poder Judicial Federal.

El tema de control de la constitucionalidad se da en función de que en el nivel local existe un orden normativo, al que se denomina Constitución, y es de naturaleza suprema; esto implica que hay un complejo normativo integrado por leyes, reglamentos, decretos, bandos y acuerdos generales, que son de índole secundaria y derivada; además, existen poderes y autoridades locales, cuya existencia y actuación está prevista y regulada por ese orden normativo.

Las Constituciones locales y su defensa por los tribunales de los estados es un tema que comienza a ser parte del sistema jurídico mexicano; en algunas entidades como Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Estado de México y Chihuahua, han incorporado en sus Constituciones principios para regular las diferentes instituciones a través de las cuales se hace operante esta defensa.

Estos mecanismos de solución de conflictos deben ser consagrados tanto en la Constitución local como en los demás ordenamientos de las en-

tidades, y deben considerarse indispensables para el fortalecimiento del Estado.

La defensa de la Constitución estatal es una institución netamente local; legislar sobre ella corresponde únicamente a los congresos de los estados, cuando reforman la Constitución local, o cuando con base en ellas emiten leyes ordinarias, lo cual hacen, en ejercicio de la autonomía que se reconoce a las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la aplicación de los principios normativos compete, en forma privativa, a los tribunales locales.

En la actualidad, algunas entidades federativas tienen previsto en sus Constituciones para solucionar estos conflictos la intervención del Congreso o del Tribunal Superior de Justicia del estado.

En Chiapas, en noviembre de 2002, se realizó una reforma constitucional importante que transformó el Poder Judicial local, con lo cual se crearon instrumentos jurídicos en materia de justicia constitucional provincial, como ya lo existen en los estados que arriba mencionamos; sin embargo, no existe identidad entre ellas.

El cambio legislativo en Chiapas se sintetiza de la siguiente manera:

- 1) Se constituyeron tres medios de control constitucional local: controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acción por omisión legislativa, cuya competencia le corresponde a la nueva sala superior.
- 2) Un procedimiento de consulta judicial sobre cuestiones del orden constitucional.
- 3) Se integraron dos tribunales, que eran ajenos a la judicatura: el tribunal electoral, y el de servicio civil.
- 4) Se crearon órganos colegiados con funciones de administración, vigilancia y disciplina.

Con lo anterior se busca impulsar el control constitucional dentro del régimen interior del Estado, como un medio de defensa, cuidado, supervisión y protección para mantener la eficacia y actualización democrática de la Constitución, bajo el principio de supremacía de la carta magna, y dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito de la entidad chiapaneca, y sin perjuicio de lo previsto en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la nueva estructura del Poder Judicial, la sala superior es un órgano colegiado que tiene las facultades de dirimir conflictos entre los diversos

entes públicos locales, y en el cual la *litis* versa en determinar si se ha observado o no la Constitución estatal en los actos u omisiones que consideren inconstitucionales las partes demandantes.

La Constitución Política del estado, en su artículo 56, y su disposición reglamentaria, la Ley de Control Constitucional,<sup>1</sup> regulan tres procesos que permiten revisar en forma jurisdiccional los actos u omisiones de diversos entes públicos, para determinar la observancia o no de estos a la ley fundamental, y son:

- a) Controversias constitucionales.
- b) Acciones de inconstitucionalidad.
- c) Acción de omisión legislativa.

Las controversias constitucionales a que se refiere la Constitución chiapaneca es el medio de control de poder y defensa, que tiene como principio, mantener dentro de su órbita competencial a los diferentes órganos del poder público, y pueden darse entre:

- a) Dos o más municipios.
- b) Uno o más municipios, y el Poder Ejecutivo o el Legislativo.
- c) El Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Cuando las controversias versen sobre disposiciones generales de los poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los municipios, y la resolución del pleno de la sala superior las declare inconstitucionales, estas tendrán efectos generales si hubieran sido aprobadas por cinco votos de sus miembros, y surtirán efectos a partir de su publicación en el periódico oficial del estado.

Con referencia a las acciones de inconstitucionalidad, las puede ejercitar el gobernador del estado; el equivalente al 33% de los integrantes del Congreso del estado, en contra de leyes locales o expedidas por el Congreso del estado; el procurador general de Justicia del estado, en contra de leyes de carácter estatal, y el equivalente 33% de los ayuntamientos de la entidad. Sus resoluciones tendrán efectos generales cuando hubieran sido aprobadas por cinco votos de los miembros del pleno de la sala superior, y surtirán efectos a partir de su publicación en el *Periódico Oficial* del estado, sin poder

<sup>1</sup> Publicada el 27 de noviembre de 2002; está integrada por 101 artículos y un transitorio. La conforman cuatro títulos: disposiciones generales; controversias constitucionales; acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa. Sin que reglamente la fracción IV, del numeral 56 constitucional, que se refiere a las consultas judiciales de constitucionalidad.

aplicarse retroactivamente, excepto cuando se trate de asuntos del orden penal y en beneficio del inculpado.

Y por último la omisión legislativa, que procede cuando el Congreso no resuelva alguna iniciativa de ley o decreto en los términos que establezca la legislación respectiva, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución local; y la pueden interponer, el gobernador del estado; cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso, y al menos la tercera parte de los ayuntamientos. La resolución que emita el pleno de la sala superior, que decreta que existe la omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el periódico oficial del estado, y en dicha resolución se determinará un plazo que comprenda dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso del estado para que este resuelva.

Con referencia al procedimiento de consulta judicial sobre cuestiones del orden constitucional, se establece en el artículo 56, fracción IV, de la Constitución, la posibilidad de consulta a jueces y magistrados que tengan duda respecto sobre la constitucionalidad de la aplicación de leyes locales, pero como no se encuentra reglamentado en la Ley de Control Constitucional, la decisión de la sala superior no vincula a los solicitantes ni al tipo de procesos que refieren; es decir, si en estos se ventilan intereses de particulares, o de orden público.

En Veracruz, recientemente se dio una protección más amplia de constitucionalidad local,<sup>2</sup> ya que los artículos del 110 a 120, han establecido una sala especial en el tribunal para conocer de este tipo de conflictos; en su iniciativa enfatizó en las nuevas e importantes atribuciones propuestas para el Poder Judicial, al servir como garantía a la supremacía constitucional local, tema con poco o nulo desarrollo, tanto teórico como práctico, en la historia jurídica nacional, también introdujo en el texto normativo un catálogo de “derechos humanos”, que constituye una innovación, porque reconoce derechos relacionados con el ambiente, el honor, la intimidad y el desarrollo de la personalidad. El Tribunal Superior de Justicia, con las nuevas reformas, se integra por una sala constitucional, tres penales, tres civiles y sala electoral; y el pleno lo integran los presidentes de cada sala, con excepción de la electoral, y el presidente del tribunal.

El pleno, actuando como tribunal constitucional, conoce de juicios de protección de los derechos humanos, así como de las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones de omisión legislativa, todos de carácter local. La sala constitucional conoce y resuelve juicios para la protección de los derechos humanos, por actos o normas de carác-

<sup>2</sup> *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*, 22 de febrero de 2000.

ter general que conculquen estos, y que el pueblo veracruzano se reserve, provenientes del Congreso o del gobernador del estado, o de los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal, y de los organismos autónomos del propio estado; conoce y resuelve en única instancia de las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el ministerio público; también le toca sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del tribunal; y dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones tendrán efectos suspensivos, y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales.

Como se aprecia, el control de la constitucionalidad local queda dividido entre el pleno del tribunal y la sala constitucional, dependiendo del proceso constitucional de que se trate; esta división de competencias no resulta lógica si se ha creado una sala especializada para la interpretación y aplicación de la Constitución estatal.

Recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación avaló la creación de la sala constitucional, al resolver diversas controversias constitucionales que presentaron varios ayuntamientos del estado de Veracruz, que demandaron la invalidez del decreto de reforma integral de la Constitución veracruzana, al estimar que con la creación del juicio para la protección de derechos humanos, cuya competencia se le atribuye a la sala constitucional, se invade la esfera competencial de los tribunales de la Federación, estimando por mayoría de votos, que la reforma aludida era constitucional, al considerar que el juicio para la protección de los derechos humanos solo se limita a salvaguardar la normativa local, a través de un órgano instituido por la propia Constitución de Veracruz, como lo es la sala constitucional, sin que este cuente con atribuciones para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales previstas en la Constitución federal.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Cuatro ministros formularon un voto minoritario en el que sostuvieron la invalidez del precepto que regula el juicio para la protección de derechos humanos y consideraron fundamentalmente que al coincidir el catálogo de los derechos humanos previstos en la Constitución veracruzana, con las garantías individuales establecidas en la Constitución federal, se duplican las instancias; siendo atribución exclusiva de los tribunales de la Federación, a



La Constitución de Coahuila, en su título quinto, “Del Poder Judicial”, capítulo IV, se refiere a la justicia constitucional local, concretamente en su artículo 158, toma como postulado el principio de supremacía constitucional, y adopta dentro del régimen interior del estado la justicia constitucional local, que tiene por objeto dirimir, de manera definitiva e inatacable, los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del estado, sin perjuicio de lo estipulado en los artículos constitucionales federales 103, 105 y 107; introduce el sistema de control difuso señalado en el artículo 133 constitucional; determina los supuestos en los cuales el Tribunal Superior de Justicia, en su carácter de tribunal constitucional local, podrá tener competencia, exceptuando la materia electoral, pudiendo conocer de las controversias suscitadas entre:

- 1) El Poder Ejecutivo y el Legislativo.
- 2) El Poder Ejecutivo y uno o más municipios del estado.
- 3) El Poder Legislativo y uno o más municipios del estado.
- 4) El Poder Legislativo y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del estado.
- 5) Un municipio y otro u otros del estado.
- 6) Uno o más municipios, y una o más entidades paramunicipales del estado.
- 7) Una o más entidades paraestatales y otra u otras entidades paramunicipales del estado.

Esto es, los medios de control constitucional local son análogos a los establecidos en el ordenamiento federal.

En Tlaxcala, también se contemplan ya los medios de control constitucional local, al señalar, en el artículo 79 de su Constitución, que el Poder Judicial garantizará la supremacía y control de esta Constitución, y estará expedito para impartir justicia de manera pronta, gratuita, completa e imparcial, en los términos, plazos y condiciones que fijen las leyes; y en el artículo 80 dice que el Tribunal Superior de Justicia, funcionando en pleno, tendrá facultades para resolver los conflictos competenciales que surjan entre los órganos que integran el Poder Judicial del estado, y enumera en su artículo 81 la competencia cuando actúe como tribunal de control constitucional del estado; figuras similares a las controversias constitucionales federales, en las cuales se regulan las relaciones entre los poderes Legislativo

través del juicio de amparo, conocer de los actos o leyes que vulneren dichas garantías individuales, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución federal.

y Ejecutivo estatales, ayuntamientos o concejos municipales. También establece la figura de las acciones de inconstitucionalidad, regulando las normas generales de los ayuntamientos o concejos municipales, acordes al texto constitucional local, ampliando el ejercicio de estas acciones a la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

En 2001, Coahuila aprobó en el salón de plenos del Tribunal Superior de Justicia del estado, el acta constitutiva del Tribunal Superior de Coahuila como tribunal constitucional local, para dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo segundo transitorio del decreto 148, del 20 de marzo de 2001, por el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de ese estado. Aduciendo como justificación que la Constitución es la ley fundamental del estado, de la que emana todo el orden jurídico de la entidad y el deber de su observancia en los hechos; la garantía de su estricto cumplimiento es una premisa fundamental para la conservación del Estado de derecho, por lo que si en el orden federal, el requerimiento de un efectivo control constitucional, le compete al Poder Judicial de la Federación, mediante el juicio de amparo al otorgar la protección a los gobernados, así como a través del proceso de controversia constitucional, que originalmente se instituyó en el artículo 105 de la Constitución de 1917, con el propósito de garantizar el equilibrio de las facultades de la Federación y de las entidades federativas, a los estados les debía corresponder, mediante un sistema de defensa constitucional local, resolver los conflictos internos entre los poderes y órganos de gobierno, dentro de sus respectivas competencias.

Tomando en cuenta lo anterior, el gobernador del estado presentó una iniciativa de reformas constitucionales, destacando dos puntos principales: en primer lugar, instituir el municipio libre, como un órgano de gobierno libre, democrático, republicano, representativo y popular, ajustando las disposiciones a la Constitución federal; y en segundo término, la iniciativa contempló la justicia constitucional local, como el medio para resolver, por la vía del derecho, los conflictos internos, así como para desarrollar los valores más altos del constitucionalismo coahuilense, garantizando así que los consensos, elevados a la ley fundamental del estado, queden debidamente asegurados a favor del desarrollo político, económico, social y cultural de Coahuila.<sup>4</sup>

Estas disposiciones jurídicas concretizan la nueva dimensión constitucional del estado, al señalar con precisión las funciones, facultades y atribuciones que ahora, como órgano de gobierno, le corresponde, y delimita las áreas de competencia del estado y de los municipios, con lo que se fortalece

<sup>4</sup> Acta constitutiva del Tribunal Superior de Coahuila como tribunal constitucional.

el sistema federal, al quedar claramente definidas las atribuciones propias de cada uno de los órdenes jurídicos; además, se sientan las bases necesarias para garantizar con plenitud el principio de la supremacía constitucional, al establecer el control difuso de la constitucionalidad de leyes, mediante la obligación expresa para los jueces locales, de declarar de oficio, inaplicable cualquier precepto legal que se oponga a las disposiciones de la Constitución local.

Con estas reformas se dio un paso adelante al instituir la justicia constitucional local en ese estado, toda vez que los conflictos entre sus autoridades se resolverán por medio jurisdiccional, y no político. En estas reformas también se consideró que el nuevo federalismo mexicano solo puede sustentarse en el respeto total por parte de los tres ámbitos de gobierno al sistema de competencias establecido tanto en la Constitución general de la República como en la particular del estado, así como los límites de actuación de las autoridades frente a los particulares, que constituyen las garantías individuales, y ese respeto solo se obtiene cuando en un régimen democrático la supremacía de la Constitución se soporta en las decisiones de los tribunales, cuyas resoluciones no son manifestaciones de superioridad del Poder Judicial frente a los otros poderes, sino del imperio de la Constitución sobre los poderes constituidos.

La competencia actual del Tribunal Superior de Justicia de Coahuila es la de resolver los conflictos entre los otros poderes, y entre estos y los municipios, así como de las entidades paraestatales y paramunicipales. Asimismo, la resolución de las acciones de inconstitucionalidad, que tienen por objeto declarar si las leyes o disposiciones de observancia general combatidas son contrarias con la Constitución del estado, y por ende declarar su inaplicabilidad, como las competencias similares que tienen las salas constitucionales de los otros estados, a los que nos hemos referido.

En otros estados, como Colima y Chihuahua, se le confía al Poder Judicial local la resolución de los conflictos de los municipios de la misma manera que en Veracruz y Chiapas, con algunas variantes; otras Constituciones han optado por fórmulas mixtas, hacen intervenir para algunos conflictos al Legislativo, y en otros al Judicial local, como lo es Hidalgo, Durango, Oaxaca, Zacatecas: Pero aun con eso, los mecanismos establecidos son insuficientes para una protección integral y efectiva del municipio; hace falta extender la protección a otros aspectos de la acción municipal, donde pueden surgir conflictos, los cuales, los ayuntamientos carecen de mecanismos y procedimientos adecuados para solucionarlos.

En la regulación de los conflictos entre los administrados y las autoridades administrativas locales se han desarrollado tres direcciones:

- a) En algunos estados ciertos conflictos se han sometido al conocimiento de los tribunales ordinarios.
- b) En otros, la resolución de las controversias se encomienda a organismos jurisdiccionales especializados, y los fallos de dichos organismos se combaten por conducto del juicio de amparo directo o de una sola instancia (tribunales contenciosos administrativos).
- c) Finalmente, en varias entidades, una vez agotados los recursos internos de carácter administrativo, los actos y resoluciones se consideran definitivos, y por lo tanto deben impugnarse por conducto del juicio de amparo indirecto en dos instancias.

Cabe hacer mención que estos recursos jurisdiccionales en algunos estados pueden ser utilizados como medios de defensa por las propias autoridades municipales y locales, en virtud de que pueden demandar, también, que se anulen ciertas resoluciones administrativas o fiscales, que han sido favorables a un particular en lesión de sus intereses legítimos.

Lo claro es que si las Constituciones locales son de naturaleza suprema, y si existe la posibilidad de que las autoridades realicen actos que sean contrarios a ellas, lo lógico es que existan sistemas estatales, por virtud de los cuales se anulen, se dejen sin efectos o se sancione a los autores.

Para la defensa de la Constitución estatal la institución debe ser de naturaleza netamente local; por lo tanto, debe ser incorporada esta institución al marco normativo local en forma generalizada y permanente; asimismo, deben tomar conciencia los interesados de su utilidad y valor, asumir los tribunales su función controladora y tomar fuerza en la realidad; así se contribuiría a afianzar a los poderes de los estados, evitando injerencias ajenas, fortaleciendo el sistema federal, acotando el campo de acción que los tribunales federales han asumido ante la falta de una normativa local, y de entenderse íntegramente su naturaleza; todo ello redundaría en reducir el número de casos que llegan a su conocimiento por no existir instancias estatales válidas.

Sin lugar a dudas, el tema de la defensa constitucional y la solución de los conflictos puede considerarse decisivo para su desarrollo institucional, así como estratégico, para mejorar el sistema político nacional; aun y cuando en el ámbito local se ha logrado que se le atribuya a la norma primaria derechos y actividades. Demanda, por lo tanto, instrumentos que le garanticen de manera efectiva tales avances, al igual que le resuelvan de manera imparcial los conflictos que enfrenta con otros órganos de gobierno, o con los propios particulares.

Es claro, como lo afirma Arteaga Nava,<sup>5</sup> que para establecer un sistema de control local implica tener que dar soluciones a varios problemas, o procurar respuestas válidas a ciertas interrogantes, como son: las Constituciones locales ¿son de naturaleza suprema?; ¿qué debe entenderse por defensa de la Constitución local?; ¿por qué es necesario regular, desarrollar y estudiar la institución?; definir cuál debe ser el papel del control de la Constitución local, con relación al sistema general de defensa de la Constitución federal; determinar quién será el responsable de realizarlo, bajo qué principios y con qué alcance; ¿cuál será el papel de los tribunales federales en la revisión de las sentencias locales que declaren constitucionales o inconstitucional un acto de autoridad local?

Por lo anterior, es preciso fortalecer el papel de los jueces locales, contar con tribunales autónomos que no estén adscritos a ningún poder, y que tengan competencia para revisar las violaciones que se cometan a las Constituciones locales; de esa manera se consolidaría un Estado de derecho que implique fortalecer las instancias estatales, dando una participación directa, permanente y sistemática en la revisión de los actos de las autoridades locales, siendo estas instituciones los tribunales de lo contencioso administrativo como órganos de plena jurisdicción e imperio suficiente, para hacer cumplir sus determinaciones.

## V. BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA NAVA, Elisur, “La Constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad”, *Derecho procesal constitucional*, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2003.

———, *La Constitución y su defensa. Elementos para una teoría de control de la constitucionalidad*.

*Acta constitutiva del tribunal de Coahuila*.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Sista, 2008.

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco*.

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*, 22 de febrero de 2000.

*Constitución Política del Estado de Chiapas*.

*Ley de Control Constitucional de Chiapas*.

<sup>5</sup> Arteaga Nava, Elisur, “La Constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad”, *Derecho procesal constitucional*, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2003.

*Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco*, 2a. ed., 2003.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, UNAM, 2003.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, 2003.

PADILLA CÁRDENAS, José R., *Constitución política comentada*, México, Cárdenas Editor, 2000.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, segundo curso, 23a. ed., México, Porrúa, 2001.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-2002*, México, Porrúa, 2002.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, UNAM, 2002.