

REFORMAS EN MATERIA DE COMPETENCIAS

Patricia CAMPOS GONZÁLEZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Evolución histórica del Tribunal de lo Administrativo en el estado de Jalisco.* III. *Jurisdicción contencioso-administrativa.* IV. *La jurisdicción contencioso-administrativa y sus elementos.* V. *Derechos de los administrados y el principio de legalidad.* VI. *Competencia. Aspecto general.* VII. *Justificación constitucional de los tribunales administrativos de la nación.* VIII. *Competencia en razón de la materia a favor del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco.* IX. *Elementos de seguridad pública.* X. *La asunción de nuevas competencias a favor del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco.* XI. *Competencia en materia de información pública, caso particular de Jalisco.* XII. *De la competencia contemplada en el proyecto de ley denominada Ley de Justicia Administrativa del Estado Libre y Soberano de Puebla a favor del organismo encargado de la impartición de la justicia administrativa denominado Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Estado de Puebla.* XIII. *Propuestas de reforma para la mejor institución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado Libre y Soberano de Puebla y su ámbito de competencia.*

I. INTRODUCCIÓN

En el presente estudio se mostrará el ámbito de competencia, de manera general, de los tribunales contenciosos administrativos o tribunales administrativos en su plano estatal; y de manera particular y extensa, la competencia del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, el cual tengo el honor de presidir, así como las tendencias hacia el tránsito de los nuevos temas a conocer y resolver a favor de este tipo de tribunales, como el relativo a los elementos de seguridad pública, entendiendo así a todos aquellos cuerpos que brindan algún tipo de seguridad al estado; por ejemplo, los elementos policiacos, guardias de tránsito y vialidad, y los agentes del Ministerio Público, así como la cuestionada competencia para conocer y enmendar sobre las resoluciones que emite el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

Ahora bien, para adentrarnos en el estudio del tema en particular es preciso entender de manera especial lo que constituye de forma breve el derecho administrativo, su historia, su esencia, así como el andar histórico de los tribunales administrativos en su competencia federal, como primera fuente directa de los tribunales en materia fiscal, luego extensiva al administrativo, hasta llegar a los tribunales en materia administrativa y fiscal en los estados, de acuerdo con su Constitución y formación en las entidades federativas desde el punto de vista de su creación, atribuciones y marco legal que les da vida, para así entender el tipo de competencia en cuanto a su jurisdicción se refiere.

Para ello, se deberá abarcar lo que se entiende por acto administrativo: el principio de legalidad bajo el cual debe ser emitido, las garantías otorgadas por rango constitucional a los gobernados, para llegar así a la justificación lógica de los tribunales administrativos y su consecuente competencia y jurisdicción.

Lo anterior, sin pasar por alto lo que corresponde a los conceptos de jurisdicción, tipos de competencia y sus orígenes.

Así, y ante el avance y el análisis breve, pero conciso, de los temas destacados a abarcar, llegaremos de manera clara y objetiva de la competencia en razón de la materia, que por naturaleza propia le corresponde a los tribunales en materia administrativa, culminando la presente exposición con el análisis comparativo de los diversos tribunales, y a manera de un análisis comparativo de la competencia que se le consigna por disposición legal al Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, en confrontación directa a la prevista en el proyecto de ley a favor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Puebla y las posibles sugerencias de la suscrita, para perfeccionar y ampliar los actos o resoluciones que dada la práctica profesional de la autora debería contemplar la Ley Administrativa para que le dé funcionalidad, organización y competencia al Tribunal de lo Administrativo, que sin lugar a dudas debe instituirse en el estado de Puebla.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE JALISCO

El estado de Jalisco no se quedó atrás en cuanto a instituir los órganos necesarios para la impartición de la justicia administrativa, siendo cierto que no solo se siguieron los pasos y referentes de la institución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sino también los pasos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuya creación data del 17 de marzo de 1971, iniciando sus funciones el 17 de julio del

mismo año, el cual actualmente, al igual que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se constituye como un órgano autónomo local del Distrito Federal, incluso presupuestalmente, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, e independiente de las autoridades administrativas que lo constituyen; se identifica plenamente como un tribunal especializado e imparcial para la repartición de justicia fiscal y administrativa para el Distrito Federal, ampliamente confiable ante los ciudadanos, lo que se vio consolidado con la reforma de 2001.

Bajo este marco, comenzamos con el análisis histórico del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, con sus orígenes, avances y evolución correspondiente.

1. *La Junta de Revisión Fiscal*

El primer referente en el estado de Jalisco en cuanto a la administración de justicia administrativa se refiere data de 1978, año en que se estableció el primer antecedente de la jurisdicción contencioso-administrativa; previo a ello, los juzgados del fuero común tenían a su cargo la revisión de las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales, tanto estatales como municipales, de ahí que se les conociera como juzgados de lo civil y hacienda.

Sin embargo, es en 1978 cuando se establece en el título cuarto del Código Fiscal del estado de Jalisco y promulgado en esa fecha, que entró en vigor el 1o. de enero de 1979, una instancia revisora de las resoluciones de las autoridades fiscales llamada Junta de Revisión Fiscal, de la cual también se expidió su Ley Orgánica.

Este organismo se constituyó como dependiente del Poder Ejecutivo, siguiendo además el modelo francés de organización del contencioso-administrativo; es la propia administración la que revisa sus propios actos a fin de mantener alejada la injerencia de un poder ajeno, como el Judicial, en la materia propia de la administración, al igual que sus referentes en nuestra nación, como el Tribunal Fiscal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

De la misma forma que los órganos para la impartición de justicia administrativa que en nuestra nación hasta ese entonces se habían creado, tenía a su cargo la resolución de los conflictos suscitados en materia fiscal en el estado de Jalisco, independientemente de ser denominada su tramitación como *juicios de revisión*, no dejaba de ser más bien una instancia administrativa encargada de resolver recursos o medios de defensa administrativos esgrimidos contra resoluciones de carácter fiscal, pero ante la misma instancia administrativa, pues no contaba con una verdadera facultad jurisdic-

cional, sino por el contrario, era un organismo de carácter técnico, como se desprende incluso de su composición, en la que junto a abogados también alternaban contadores públicos, dada la finalidad de revisar únicamente la correcta determinación de créditos fiscales que tenían los procedimientos llevados a cabo ante la Junta, de ahí entonces que esta Junta de Revisión Fiscal actuaba bajo la ya conocida justicia retenida, al ser la administración la que revisa sus propios actos.

2. *El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo*

La Junta de Revisión Fiscal, sin embargo, no resolvía controversias suscitadas por actos administrativos más allá de la materia fiscal ni era un verdadero órgano jurisdiccional, por lo que el constituyente consideró las necesidades estatales, que con el imparable crecimiento poblacional aumentaron necesariamente las acciones, tanto de la administración como de los gobernados, que incidieron de manera proporcional el volumen de los conflictos entre el poder público y sus administrados. Entonces, ante tal situación, se acentuó y se tuvo que reconocer lo rebasado que resultó la Junta de Revisión Fiscal.

Ante tales condicionantes, en diciembre de 1983, el legislador estatal emitió los decretos 11505 y 11506, en los que se dio vida a la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y a la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco, con los que se constituía un órgano verdaderamente jurisdiccional y un procedimiento acorde con tal naturaleza a desarrollarse en las etapas propias de un procedimiento llevado a forma de juicio, como lo es la demanda, su contestación, ofrecimiento y desahogo de pruebas y sentencia, así como los recursos de aclaración de sentencia, reclamación y excitativa de justicia, de los cuales únicamente, por su naturaleza, la reclamación era un verdadero medio de defensa, tramitado y resuelto por el propio Tribunal.

Sin embargo, hasta este entonces, siguiendo a la escuela francesa con respecto a su Consejo de Estado, y la propia implementada en nuestro país, el Tribunal Fiscal Federal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal se mantuvo al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco como un órgano jurisdiccional adscrito al Poder Ejecutivo, en la tendencia prevaleciente en esa etapa, adecuado con la teoría sustentada en la ya estudiada concepción, particularmente extrema del principio de división de jurisdicciones, que excluye el conocimiento de la materia administrativa al Judicial por considerarlo una injerencia entre poderes, pero pugnando a la vez con la misma teoría, dada la datación del

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco de jurisdicción, con lo que se incorporaba a un órgano del Ejecutivo estatal de la facultad exclusiva y reservada para el Poder Judicial.

Es importante destacar que a este Tribunal de lo Contencioso Administrativo si bien se le dotaba de jurisdicción, la misma no fue de manera plena, pues en esta etapa las resoluciones de ese Tribunal eran de simple nulidad respecto de los actos administrativos que hubieran resultado ilegales, pero no podía sustituirse a la autoridad administrativa y conceder lo conducente a las prestaciones exigidas por el actor, o en su caso, determinar los efectos o consecuencias de las nulidades decretadas en las sentencias condenando u ordenando a la autoridad administrativa a hacer, no hacer o resarcir los daños sufridos al particular. Por esa razón, los procedimientos o juicios tramitados ante este Tribunal tenían el carácter de juicios de nulidad, sin que existieran los medios coactivos necesarios para ejecutar las sentencias en caso de que la autoridad por sí misma no las cumpliera.

En su aspecto orgánico este Tribunal se conformaba únicamente por tres magistrados que actuaban siempre en forma colegiada.

3. *El Tribunal de lo Administrativo dentro del Poder Judicial del Estado de Jalisco*

Con la reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco, por el Decreto 16541, publicado en el *Periódico Oficial del Estado El Estado de Jalisco* el 28 de abril de 1997, se estableció la creación tanto del Tribunal de lo Administrativo como del Tribunal Electoral al interior del Poder Judicial de la entidad, asegurando de esta forma la independencia y autonomía del Tribunal respecto al Poder Ejecutivo, además de adoptar el principio de *revisión judicial*, legado del derecho angloamericano, en lugar de la autorregulación de la administración, principio heredado del derecho francés, y según el cual compete al Poder Judicial revisar la legalidad, y no solo la constitucionalidad de los actos emanados de los órganos de autoridad, instituyéndole de esta manera como un verdadero órgano jurisdiccional; esto es, como un verdadero *tribunal* especializado en la materia administrativa y fiscal en el estado de Jalisco en toda la extensión de la palabra.

Entre los aspectos más importantes y fundamentales en la exposición de motivos del Decreto 16541 se encuentran:

DEL PODER JUDICIAL

1. PLANTEAMIENTOS GENERALES

Uno de los problemas fundamentales que se hacen dentro de cualquier sistema democrático es garantizar a los ciudadanos el acceso oportuno y eficaz a

la justicia. El amor a la justicia, el genuino interés por la equidad, la preocupación por una justicia impartida sin hacer distinciones entre ricos, pobres, poderosos y débiles; o entre influyentes y ciudadanos comunes. La vocación por una justicia impartida dentro de términos y circunstancias que no nieguen el legítimo derecho de los gobernados, son valores fundamentales que se encuentran inmersos en el ánimo de la sociedad jalisciense.

Nada resulta más irritante para los individuos y para las colectividades que la imposibilidad de hacer valer sus derechos mediante el derecho mismo. De ahí que es posible afirmar que se llega al bienestar social a través del bienestar legal.

La justicia es, pues, la necesidad más apremiante de una sociedad para que la convivencia entre sus miembros no se haga insostenible; por ello, se propone una serie de modificaciones dentro de este importante poder público.

II. INTEGRACIÓN DEL PODER JUDICIAL

En lo que se refiere a nuestra entidad, la organización de la administración de justicia se encuentra dispersa en varias jurisdicciones, las cuales se encuentran estructuradas como si se tratara de poderes independientes; tales jurisdicciones son: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de lo Contencioso Electoral y el Tribunal de Arbitraje y Escalafón.

En la presente iniciativa se propone la integración de la justicia ordinaria, administrativa y electoral en un mismo poder público, el cual será tricéfalo, es decir, compuesto por los tres tribunales de competencias materialmente distintas, independientes y autónomos entre sí, pero unidos con el Poder Judicial por su facultad formal jurisdiccional...¹

Como consecuencia de la reforma constitucional, se dictó por el Poder Legislativo de Jalisco una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial mediante el Decreto 16594, que fue publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 10 de julio de 1997, entrando en vigor el 2 de julio de ese mismo año, en la cual se estructuró originalmente al Tribunal de lo Administrativo con seis magistrados, que conformaban dos salas colegiadas con tres miembros cada una, a fin de llevar a cabo el procedimiento contemplado en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, misma que únicamente sufrió una reforma cosmética al quitarse la palabra *contencioso* de su nombre, y se mantuvo vigente como la norma adjetiva a la que debían ajustarse los juicios de nulidad tramitados ante el Tribunal por dos años más.

Sin embargo, la ley procesal antes mencionada, renombrada como *Ley del Procedimiento Administrativo*, resultaba muy limitada e inadecuada para el nuevo estado de cosas, principalmente cuando, al estar su aplicación a cargo

¹ Véase la página del Congreso del Estado de Jalisco.

de un órgano del Poder Judicial que debía estar dotado de plenitud de jurisdicción, no se encontraba facultado legalmente para ello con una norma ideada para un órgano jurisdiccional del propio Poder Ejecutivo y limitado a declarar la nulidad o reconocer la validez de los actos administrativos, y por ende, debió sufrir nuevas reformas.

4. *La Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco*

El 18 de abril de 2000 entró en vigor la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, surgida de un proceso de reformas integrales a la justicia contenciosa-administrativa en Jalisco; el Tribunal vio modificada su estructura con la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, contenida en el decreto 18215, que entró en vigor el 19 de enero de 2000, así como con la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco mediante el Decreto del 21 de diciembre de 1999, con los cuales se dio vida orgánica a lo que hoy se denomina Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco. Se crearon las seis salas unitarias que hoy se encuentran activas, encargadas de llevar el trámite del procedimiento de los juicios administrativos en primera instancia, y el Pleno, integrado por los magistrados titulares de estas seis salas unitarias, quienes se encargan de resolver los recursos planteados en una verdadera segunda instancia, en el caso de la reclamación contra acuerdos de trámite dentro de los juicios administrativos o de la apelación, en contra de las sentencias definitivas dictadas por las salas unitarias.

De igual forma, quedó abierta la posibilidad de establecer salas regionales para funcionar en las cabeceras municipales de Puerto Vallarta, Lagos de Moreno, Ocotlán, Zapotlán el Grande y diversos puntos hacia el interior del estado, dada su creciente aceptación y confianza en esta noble institución; además del incremento notable de los asuntos jurídicos, así como la ampliación de las materias de su competencia, sin que hasta el momento se haya dado la creación de alguna.

Con la Ley de Justicia Administrativa se consolidó plenamente la jurisdicción con la que cuenta hoy el Tribunal, aun para sustituirse a la autoridad y subsanar los vicios de los actos impugnados durante el juicio; puede ordenar la ejecución de la sentencia cuando la autoridad administrativa es reacia a cumplir espontáneamente, y puede condenarla al otorgamiento de las prestaciones que exija el demandante. De igual forma, esta legislación estableció la suspensión del acto impugnado como medida cautelar para mantener la situación jurídica en el estado en que se encontraban previamente al inicio del juicio administrativo, y estableció verdaderos medios de

impugnación de las sentencias dictadas, como son los recursos de reclamación y de apelación que han sido mencionados anteriormente.

A partir de entonces, las competencias del Tribunal de lo Administrativo han crecido, convirtiéndose en un pilar fundamental para garantizar el mantenimiento del Estado de derecho en Jalisco, que se materializa a través de un bienestar judicial que indefectiblemente incide en el bienestar social al contar la población jalisciense con acceso a una imparcial y eficaz impartición de justicia administrativa y fiscal en contra de la administración estatal, en todos sus niveles, así como también en recinto plenamente jurisdiccional e imparcial, en donde la propia administración encuentra medio judicial legal para someter al juicio de esta autoridad judicial en el estado de Jalisco, para dirimir sus controversias, sin olvidar a los servidores públicos que ejerzan funciones en la prestación directa del servicio público de seguridad pública que encuentren lesionados sus derechos por la propia administración que los emplea, con lo que hoy se puede hablar en nuestra entidad federativa de una justicia plena y propia.

III. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

En nuestra andanza histórica del nacimiento y evolución del derecho administrativo, así como su consecuencia necesariamente inmediata, como son los órganos que debieron crearse a fin de obtener la eficacia proteccional del derecho administrativo, nos hemos podido dar cuenta de la justificación necesaria de su existencia y ultradefensa respecto a la institución de nuevos y mejores tribunales de lo administrativo o de lo contencioso-administrativo, cada vez más completos, cada vez más independientes, y cada vez más equipados de una completa jurisdicción y herramientas a través de las legislaciones que les sirven de motor organizacional y delimitante de su ámbito de competencia, así como para llegar a la eficacia en su actuación, que se perfecciona con los elementos mínimos necesarios para cumplir y hacer cumplir en estricto sentido, en cualquiera de los efectos que se hayan emitido sus resoluciones, que en su marco histórico nos lleva a determinar su ubicación perfectible dentro de los poderes judiciales locales, pero que aun los que no se hallan dentro de este Poder encuentran su plenitud de actuar cuando se les conceden las facultades de la jurisdicción, de independencia y autonomía necesarias para la verdadera impartición de la justicia administrativa.

Retomando el estudio propuesto, se llega a la conclusión de que la expresión *contencioso-administrativo* sin lugar a dudas, procede, como hoy en día se concibe, de la Revolución francesa.

Ahora bien, este concepto, de manera conjunta en su expresión literal, consigna una contradicción en su sentido lato, que se justifica y se sobreentiende ahora por los motivos que justificaron su nacimiento y evolución, que incidieron en su origen y concepción, como así se ha denotado con el estudio ahora propuesto, pues no es sino hasta el conocimiento de la historia que rodea al nacimiento del derecho administrativo y su eficacia práctica que se llega al entendimiento del porqué la acepción del concepto *contencioso-administrativo*, pues como se abordó, lo que la sociedad pretendía con su institución era, y sigue siendo, la necesidad de la defensa de sus derechos, que como ciudadanos les asistía y les asiste, en contra de la administración que los gobierna; de ahí la necesidad de revisión en el actuar de la administración, llevado al ámbito de la jurisdicción para la segura, eficaz y verdadera impartición de justicia administrativa, no obstante que ello debiera llevarse en el propio seno de la administración, como cuando ocurría así ante el Consejo de Estado en la próspera Francia, y en la actualidad, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y algunos de los tribunales que en el ámbito local de las entidades federativas así se constituyen, con la excepción de esta conflictiva situación, por ejemplo, del estado de Jalisco, dada su ubicación dentro del Poder Judicial del estado de Jalisco desde 2000, como ya se estudió.

La expresión “contencioso-administrativo” es, sin duda, una frase compuesta por dos diversos conceptos, los que de acuerdo con su significado propio corresponden a las siguientes acepciones:

El vocablo *contencioso* significa contienda, litigio. Por lo que hace al vocablo *administrativo* como sustantivación del vocablo administración, significa dirección ejecutiva de personas y cosas, dándole su explicación, en sus primeros días, en Francia, como la materia respecto de la cual surgía un litigio.

Por ello, en su origen, la expresión *contencioso administrativo* significó *litigio administrativo*, pero como en un comienzo debían tramitarse ante órganos que formaban parte de la administración pública, a los que, para su resolución, se les dotó de jurisdicción, entonces se le llamó a la acción de conocer y resolver dichos conflictos *jurisdicción contencioso-administrativa*; por consiguiente, el término originariamente comprendía litigios que como origen se desprendían de actos considerados ilegales, emitidos por la administración, y no obstante ellos, desenvueltos, desarrollados y fallados ante la propia administración pública, como el Consejo de Estado en Francia, el efímero reflejo de dicho Consejo en nuestro país, con el órgano creado con motivo de la promulgación de la Ley Lares.

Ahora bien, si la expresión *contencioso-administrativo* había unido en una sola palabra dos conceptos opuestos, la nueva frase *jurisdicción contencioso-administrativa* identificaba al mismo tiempo dos funciones más contradictorias, pues su significado lato de igual forma nos lleva a su traducción más próxima, como los litigios o conflictos de índole o naturaleza administrativa, tramitados y resueltos bajo la potestad jurisdiccional, pero resueltos por órganos de la administración pública, no obstante de encontrarse equipados dichos órganos resolutorios de la independencia necesaria, ello a través del tiempo, pues si recordamos, en Francia, en los primeros esbozos del Consejo de Estado, aun dotado de jurisdicción, sus resoluciones todavía seguían impregnadas de la influencia inmediata del poder monárquico; la Junta de Revisión Fiscal en el estado de Jalisco, de igual forma, guardaba dependencia directa con el Poder Ejecutivo del propio estado.

IV. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y SUS ELEMENTOS

La doctrina administrativa ha sostenido que para la creación y existencia del derecho administrativo se requiere la concurrencia de ciertas condiciones o principios mínimos necesarios, a saber:

- La existencia de una administración suficientemente desarrollada y su correlativa población a la que administra.
- La aceptación del principio según el cual la administración, rama del Ejecutivo, está sometida a la ley, y consecuentemente,
- El resguardo de este sometimiento de la administración a una disposición legal, expresamente así regulado en un ordenamiento legal vigente.

Por consiguiente, a través de estos dos principios se hace posible y necesaria la creación del derecho administrativo, en su más amplia acepción, y por tal razón la doctrina ha afirmado que Francia fue el primer país que reunió estos elementos fundamentales que hicieron posible la creación de esta disciplina.

Ahora bien, resulta de suma importancia hacer una breve referencia a los conceptos mínimos básicos de estos elementos, que al incidir en un Estado de derecho dan como resultado el necesario derecho administrativo, conceptos como administración pública, administrado, acto administrativo, principio de legalidad, y derechos o garantías inherentes a la persona, que hacen posible acceder y transitar del derecho administrativo en su sentido

amplio, hacia la parte de este mismo derecho administrativo, que justifica finalmente, ya en el ámbito legal, la emergencia, primero, de la jurisdicción contencioso-administrativa, y luego, de sus órganos especializados para impartir la justicia administrativa.

1. *De la administración pública*

Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista: uno orgánico que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos.²

Quiere decir que es el conjunto de órganos o dependencias que están subordinados directa o indirectamente al Poder Ejecutivo, ya sea de índole federal o estatal, y que no se limita a su simple integración, sino a su propio quehacer a quien concierne la actividad del Estado, que por propia exclusión no le corresponde a los dos diversos poderes del Estado mexicano, y haber necesariamente estipulado propiamente por la Ley, siempre con la encomienda de la búsqueda de la satisfacción del interés público, como su principal objetivo; se organiza de manera jerarquizada y se les dota, además, de elementos que van más allá del propio equipo humano, como lo es la dotación de un patrimonio, revestidos de un marco jurídico y procedimientos técnicos especializados.

2. *Administrado*

Por administrado se entiende aquel particular (persona física o moral) sobre quien recae la acción de la administración pública.³

El concepto refiere a que desde el momento en que existe la administración pública, reconocida como tal, coexiste indiscutiblemente el administrado. Es, entonces, que el administrado y de acepción inmediata, corresponde a la situación que guarda el particular con respecto a la administración pública; suelen usarse como sinónimos las voces de *gobernado* y la de *administrado*.

² Fernández Ruiz, Jorge, *Diccionario de derecho administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 13.

³ *Idem*.

Así que dependiendo de la naturaleza y características de esta relación entre administración pública y sus administrados, se podrá calificar al gobierno de un Estado democrático, tirano o autoritario, socialista o comunista, etcétera.

La evolución del Estado occidental contemporáneo se caracteriza por una progresiva tendencia interventora en la economía. Dicha intervención busca proveer de mayores satisfactores sociales a la mayoría de la población. De esta manera, el campo de acción de la administración pública se ensancha considerablemente.

3. *Acto administrativo*

Es el acto que realiza la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad.

Para Andrés Serra Rojas, el acto administrativo es

...una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.

Agustín A. Gordillo dice al respecto que “acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce”.

Manuel María Díez expresa: acto administrativo puro es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa.⁴

Ahora bien, el acto administrativo encuentra una clasificación dentro del derecho administrativo, que es la distinción formal o subjetiva y material u objetiva de un acto administrativo.

En sentido formal, el acto administrativo es todo acto del Poder Ejecutivo, que es el órgano administrativo, sin importar el órgano administrativo del Estado.

En sentido material es el acto del Estado intrínsecamente administrativo, sin importar que el órgano estatal que lo realice sea el Legislativo, el Judicial o el administrativo.

⁴ *Ibidem*, p. 2.

4. *Acto de autoridad*

Son los actos que ejecutan las autoridades actuando en forma individualizada por medio de facultades decisorias y el uso de la fuerza pública, y que con base en disposiciones legales o de facto pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares.⁵

Los actos de autoridad no son únicamente los que emiten las autoridades establecidas y nominadas de conformidad con las leyes, sino que también deben considerarse como tales los que emanan de autoridades de hecho, que se encuentren en posibilidad material de obrar como individuos, que expidan actos públicos. De esta forma, se podrá establecer con toda claridad que existen actos emanados de autoridades de facto, por más que tengan atribuciones que legalmente no les correspondan.

A este punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido al respecto que el término de *autoridad* o *autoridades*, para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen, tal y como se observa de las múltiples tesis y jurisprudencias que al respecto han emitido con motivo de su actividad jurisdiccional como la que al efecto se inserta:

ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.⁶

El referente legal lo encontramos para el estado de Jalisco en la Ley del Procedimiento del Estado de Jalisco y sus Municipios, que en su artículo 8o.

⁵ *Ibidem*, p. 5.

⁶ Tesis I.4o.A.341 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, marzo de 2002, p. 1284.

define al acto administrativo como “la declaración unilateral de la voluntad dictada por las autoridades administrativas, en ejercicio de su potestad pública, que crea, declara, reconoce, modifica, transmite o extingue, derechos u obligaciones de los administrados o entes públicos”.

Concepto lo bastante claro para la acepción en su más amplio sentido del acto administrativo, que por ende puede ser sometido al conocimiento y discusión del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco. En cuanto a su emisión, inciden los siguientes elementos:

- Que sea cualquier resolución o despliegue de un acto que emane de una autoridad del Estado.⁷
- Que sean emitidos bajo el imperio exclusivo de las autoridades administrativas, que son de su potestad pública, y
- Que por medio de estas resoluciones se creen, modifiquen, transmitan o extingan derechos y obligaciones de los particulares.

Estos actos administrativos deben ser emitidos rodeados de una serie de elementos y requisitos que inciden en su validez, lo que nos lleva a la legalidad de los actos administrativos emitidos por las autoridades en ejercicio de su función pública, para entonces medir el Estado de derecho de una administración y sus administrados, pues en la medida en que estos actos sean emitidos conforme a la norma, entonces se entiende que el Estado se encuentra fielmente sometido a la ley, principio administrativo que resulta uno de sus pilares fundamentales, como es el principio de legalidad, del cual nos ocuparemos dada su trascendencia en apartados posteriores.

Elementos de validez

- Que sea realizado por una autoridad competente en ejercicio de su potestad pública;
- Que sea efectuado sin que medie error, dolo, violencia o vicio del consentimiento;
- Que tenga por objeto un acto lícito y de posible realización material y jurídica sobre una situación jurídica concreta, y
- Que no contravenga el interés general.

⁷ Al referirnos a cualquier resolución deberá especificarse que entre ellas entran no solo aquellas que cumplan con el requisito de validez, que sean emitidas de manera escrita, sino que también en este catálogo entran aquellas resoluciones que sean emitidas de manera verbal, como más adelante nos referiremos.

Requisitos de validez

- Constar por escrito;
- Contener la mención del lugar, de la fecha y autoridad que lo suscribe;
- Estar debidamente fundado y motivado;
- Contener la manifestación clara y precisa del objeto del acto;
- Contener la referencia específica de identificación del expediente que se trate y el nombre completo del o los interesados;
- Ser notificado apeándose a los ordenamientos en vigor aplicables, y en su caso, publicado. Igualmente, deberá mencionar los recursos administrativos que puede interponer su destinatario en caso de desacuerdo;
- Dar intervención a terceros interesados cuando el ordenamiento de la materia así lo establezca, y
- Ser efectuado por el servidor público facultado para ello.

Ante la falta de cualquiera de estos elementos o requisitos que deben contener todos y cada unos de los actos o resoluciones que emanen del Poder Ejecutivo, cualquiera que sea su nivel de jerarquía o denominativo, que tengan como misiva transmitir, extinguir, crear o modificar cualquiera de los derechos u obligaciones de los administrados, es indiscutible que la esfera de sus derechos se vea afectada, y por ende, necesariamente necesitarán medios de defensa a su alcance, que le den la oportunidad de defender sus derechos previamente adquiridos, medios de defensa que pueden ir desde la instancia administrativa hasta la jurisdiccional, y por donde, se justifica primero el nacimiento y perfecta estabilidad, así como la debida organización de los tribunales administrativos, pues es esta instancia judicial la que le garantizará una resolución definitiva que le dé la seguridad de la resolución, cualquiera que esta sea, de manera imparcial y legal, en defensa y rescate del Estado de derecho.

Este equipamiento a los órganos que se les encargó la impartición de la justicia administrativa en esos primeros tiempos, al haber sido creados como parte del Poder Ejecutivo, o dentro del seno de la administración pública, pero ejerciendo la facultad de jurisdicción, propia y exclusiva del Poder Judicial, hizo que estos organismos de *jurisdicción contencioso-administrativa* encontraran pronto opositores a su creación o concepción, dado que se oponía a la celosamente resguardada teoría de la división de poderes, ya que la referida frase reconocía funcionalmente al mismo poder que había dictado o realizado la facultad de juzgarlo por sí mismo. Es decir, que la administración pública juzgaba como juez sus mismos actos, reuniéndose así dos poderes, Ejecutivo y Judicial, en un solo órgano de gobierno, lo que de

por sí se oponía a la esencia misma de la división tripartita de poderes del Estado moderno.

Los litigios en los cuales la administración estaba interesada escapaban del conocimiento de los tribunales por la prohibición de la intromisión que se impuso al Poder Judicial para conocer y resolver, pero más aún, de calificar la actuación de la administración. Esto se debió principalmente, como ya se vio en apartados anteriores, porque se concluía que el juzgar (por parte del Poder Judicial) actos emanados de la administración era también administrar, principio que hace a la jurisdicción administrativa partícipe de la acción administrativa, y por ende, la reunión de dos de los tres poderes constitucionales en una sola persona, o en este caso, el órgano creado para tal fin, lo cual resultaba para sus opositores contradictorio a la misma teoría de la división de poderes, y por consiguiente, la calificación de inconstitucionalidad de los órganos creados para la impartición de la justicia administrativa, como sucedió tanto con el Consejo creado a través de la Ley Lares como con el primer Tribunal Fiscal Federal, ambos creados en 1936, acción que motivó las reformas necesarias para concebirlos legalmente de las atribuciones precisas para revestir al ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como los propios tribunales administrativos locales, de la constitucionalidad necesaria.

Sin embargo no se deben perder esfuerzos inútiles para definir la acepción *contencioso-administrativo*, porque su propia denominación literal nos indica de qué se trata; esto es, litigios de naturaleza administrativa. Es una contención, una controversia que se entabla entre la administración y sus administrados, ya sea que se origine porque se considere que un acto administrativo fue emitido de manera ilegal o ilegítimo, o porque una actividad administrativa lesiona el derecho subjetivo de un particular o particulares; o bien porque tal actuar administrativo vaya en contra de un diverso ente administrativo. En nuestros días, por ejemplo, el Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco se reubicó dentro del Poder Judicial de ese estado, lo que por sí le dota de toda la plenitud jurisdiccional a rango constitucional que lo legitima plenamente en su actuar.

V. DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

1. *Derechos de los administrados*

El marco referencial es que todo acto de autoridad debe ser emitido bajo el más estricto control de calidad, rodeado de los elementos y requisitos mínimos necesarios que le impregnen legalidad y validez.

Así es, las características de un Estado de derecho exigen que toda acción estatal, en particular de la administración pública, se respalde por una norma jurídica que determine los objetivos, características y alcances de la acción administrativa, siendo ello lo que define la vigencia del *principio de legalidad* de la actividad de la administración pública, según el cual la administración debe actuar conforme al derecho, o como mejor se conoce en su primer punto, que *la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permite*.

De esta manera, lo que regula las relaciones entre la administración y los administrados es el derecho; es decir, la norma general y vigente que regule su interacción a través de la cual se establezcan una serie de derechos y obligaciones para cada una de las partes que lo componen, con el propósito de conducir la acción administrativa hacia la consecución de fines de interés común y garantizar el respeto de los derechos de los particulares en un verdadero Estado de derecho. Gabino Fraga opina: “examinar la consistencia de tales derechos y garantías, es llegar a conocer si el Estado se encuentra efectivamente sometido al derecho”.⁸

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos una serie de artículos que resguardan las garantías individuales de los nacionales, derechos que de acuerdo con su objetivo singular y propio pueden ser claramente identificados y clasificados en cuatro grupos de derechos:

- De libertad o libertades individuales,
- Sociales,
- Políticos, y
- Administrativos.

De acuerdo con nuestro tema de estudio, los derechos administrativos constituidos a favor de los gobernados son los que le otorgan el poder o facultad de exigir al Estado prestaciones establecidas a su favor en alguna disposición de orden legal o normativa, los que a su vez pueden ser clasificados, según el maestro Gabino Fraga, en tres grupos:

- Derechos de los administrados al funcionamiento de la administración y las prestaciones de los administrativos,
- Derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración, y
- Derechos de los administrados en la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.⁹

⁸ Fernández Ruiz, *op. cit.*, p. 14.

⁹ *Ibidem*, p. 15.

El referente legal de los derechos de los administrados lo encontramos en el capítulo de las garantías individuales, contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en la cual se marcaron limitantes al poder de la administración pública en favor de la libertad individual.

De este conjunto de disposiciones destacan las que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. *Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

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

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

En la primera de estas disposiciones constitucionales se establece, además del principio de la irretroactividad de la ley, el de legalidad de los procedimientos judiciales obligados a seguir ante los tribunales previamente establecidos, en los que se deben cumplir las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Por su parte, el artículo 16 constitucional precisa el contenido del principio de legalidad al que aludíamos más arriba, al prescribir que nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa del procedimiento.

Bajo la premisa mayor de estas dos disposiciones se inspiran y deben ser emitidos todos los derechos que se erigen de los particulares, frente a la administración, deben seguir su mismo mandato. Sin embargo, estas disposiciones no garantizan por sí mismas el respeto de los derechos de los administrados, pues independientemente de su mandato, aun elevado a rango constitucional, la administración puede y emite en realidad actos desacatando la ley, lo que los afecta de validez e invaden los derechos de los gobernados.

Ante esta realidad, indefectiblemente los administrados necesitan de un derecho más que garantice la defensa de sus derechos, y esta precisamente es la que corre a cargo de la función de la justicia administrativa.

Así, se llega a determinar que la justicia administrativa está constituida por el conjunto de órganos encargados de atender las reclamaciones de los administrados cuando estos consideran que la actividad administrativa atenta contra sus derechos. A través de estos procedimientos contenciosos se garantiza efectivamente la protección de los derechos de los administrados.

El maestro Héctor Fix-Zamudio sostiene que “la justicia administrativa es el grado más elevado de la protección jurídica del administrado en el mundo contemporáneo”.¹⁰

Ahora bien, en el Estado de derecho, el administrado puede acceder a la impartición de la justicia administrativa, la cual se imparte desde dos ámbitos, a saber:

- La primera ocurre ante la propia administración responsable a través de un *recurso administrativo*;
- O bien, mediante un procedimiento jurisdiccional del que conocen los tribunales administrativos.

Estos tribunales de lo administrativo son los órganos especializados para conocer y resolver los conflictos que se susciten entre los particulares y la administración pública; operan básicamente en materia fiscal y administrativa; al adjudicarles mayores casos a resolver, de acuerdo con la competencia que por orden legal se les ha ido atribuyendo, se les reputa como verdaderos tribunales contenciosos administrativos, claro, indepen-

¹⁰ *Idem.*

dientemente de su denominación, como es hoy, de manera indudable, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal y el Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco, entre otros.

Así, con la constitución de este tipo de medios de defensa y los organismos especializados para resolver los conflictos suscitados entre la administración y sus administrados, se ven efectivamente resguardados los derechos de los gobernados conferidos en la propia ley, garantía que les confiere el derecho de acceder a una verdadera impartición de justicia, consagrada en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

2. *El principio de legalidad*

Retomando lo ya abordado, diremos que este principio, conocido en el ámbito del derecho administrativo como *principio de legalidad*, está consagrado por la garantía individual de legalidad, que se encuentra en el espíritu del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual exige, en su sentido más puro, que toda molestia que se cause a algún individuo, ya sea en su propia persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, solo podrá hacerse mediante un mandamiento escrito, emitido por autoridad competente; es decir, una resolución administrativa escrita que cumpla con ciertos requisitos fundamentales, como los ya estudiados elementos y requisitos de validez; por ejemplo, que provenga de una autoridad competente, que se den a conocer los hechos aplicables al caso en que se apoya, que sea mediante notificación legal, que se especifiquen las disposiciones legales en que se fundamenta; esto es, que esté debidamente fundado y motivado, entre otros.

Este principio de legalidad no solo lo encontramos dentro de la norma estudiada, sino que se ha hecho extensivo y específicamente descrito por criterios reiteradamente sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las que se menciona el silogismo que reza: “las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”, y que se traduce en el síntoma de que para que la autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la carta magna, es menester que los actos de autoridad se emitan con la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en las cuales se debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo, y expresar los razonamientos que le llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, se encuentra en los presupuestos de la norma que invoca, tal y como la siguiente jurisprudencia así lo estima:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

De acuerdo con el artículo 16 constitucional, *todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa.* Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, *está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a) Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b) Los cuerpos legales y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S. A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez. Amparo directo 367/90. Fomento y Representación Ultramar, S. A. de C. V. 29 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo. Revisión fiscal 20/91. Robles y Compañía, S. A. 13 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez. Amparo en revisión 67/92. José Manuel Méndez Jiménez. 25 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Waldo Guerrero Lázcars. Amparo en revisión 3/93. Insti-

tuto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 4 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez. Véase: Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, tesis 73, página 52. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 35, tesis por contradicción 2a./J. 58/2001 de rubro “JUICIO DE NULIDAD. AL DICTAR LA SENTENCIA RESPECTIVA LA SALA FISCAL NO PUEDE CITAR O MEJORAR LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE DICTÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 31, tesis por contradicción 2a./J. 57/2001 de rubro “COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, Y EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUB INCISO”.¹¹

Ahora bien, si partimos de la premisa estudiada de que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite, esto nos lleva a que todo acto administrativo proviene de la potestad que tiene la autoridad administrativa en la ley, lo que finalmente nos indica que los actos administrativos están sometidos al principio de la legalidad, que nos remite al principio con el que comenzamos: la autoridad administrativa solo puede realizar los actos que la ley le autorice.

Con lo anterior, podemos en esta instancia culminar con el silogismo que nos ha servido de referencia a lo largo de este capítulo, y que su completa concepción dispone: la autoridad solo puede hacer lo que la ley les permite, mientras que el particular puede hacer todo lo que la ley no le prohíba.

VI. COMPETENCIA. ASPECTO GENERAL

Por competencia, en términos generales, entendemos:

Presupuesto del proceso consistente en la cualidad de un órgano jurisdiccional que le permite o le exige conocer válidamente de un tipo de asunto y tener preferencia legal respecto de otros órganos jurisdiccionales, para conocer de un litigio o causa determinados. Esa cualidad se posee como consecuencia de la aplicación de un conjunto de criterios que deben constar en una norma positiva de rango legal.¹²

¹¹ Tesis VI.2o. J/248, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. 64, abril de 1993, p. 43.

¹² *Diccionario jurídico Espasa*, Madrid, Espasa, 1999.

Así, la competencia de los tribunales administrativos corresponde a la facultad que por disposición legal le concede a este tipo de órganos especializados para conocer y resolver respecto de los asuntos de carácter administrativo y fiscal que se susciten con motivo de un acto o resolución, emitido por cualquiera de las autoridades administrativas en el Estado, a través del cual un gobernado se siente afectado, en la esfera de sus derechos, o bien a cualquier otra autoridad, que con la propia emisión del acto, se sienta afectada.

VII. JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS DE LA NACIÓN

Como es de recordar, en los primeros intentos de integración de los tribunales de lo administrativo del estado, en particular el primero de ellos, en cuanto a su creación se refiere, esto es, el Tribunal Federal Fiscal, dada su pertenencia como parte integral del Poder Ejecutivo federal, y su casi nula o limitada jurisdicción se vio cuestionada su efectividad y consecuente constitucionalidad, al pugnar con la tridivisión de los poderes del Estado.

Ante la polémica levantada en la sociedad y ante la imperiosa necesidad de los particulares de la existencia de órganos que les garantizaran la defensa de sus derechos, el constituyente, a partir de 1946, expidió la primera reforma constitucional al artículo 104, en su fracción I, por medio de la cual se facultó al Congreso de la Unión para establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias emitidas por los tribunales administrativos creados por una ley federal, siempre y cuando estos tribunales cuenten con la facultad de plena autonomía para dictar sus fallos, lo que instituyó, aunque de forma incipiente e indirecta, la constitucionalidad en el régimen mexicano de los tribunales de lo administrativo.

Hacia 1967 se confabuló una nueva reforma constitucional, que entró en vigor en 1968, por la cual se autorizó al legislador federal para instituir tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, dotándolos de competencia suficiente para conocer los conflictos que se suscitaban entre la administración pública federal o del Distrito Federal, los territorios federales, y sus gobernados, confirmando además el recurso de revisión, que se podía intentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se promovía en contra de las resoluciones definitivas de dichos tribunales; esta reforma finalmente significó la constitucionalidad en forma directa del Tribunal Fiscal Federal, así como del primer tribunal administrativo dotado de competencia genérica, en este ámbito, como lo fue el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Luego, en 1987 se reformó el artículo 116, en su fracción IV, de la carta magna, por medio de la cual se autorizó a las entidades federativas a expedir los preceptos constitucionales en el ámbito de su competencia; es decir, local, así como los preceptos legales suficientes para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo que significó el fundamento legal a rango constitucional, suficiente para la plena existencia y funcionamiento de los órganos jurisdiccionales a nivel estatal, para la impartición de la justicia administrativa en cada una de las entidades federativas de nuestra nación que así lo consideraran oportuno.

Finalmente, con la reforma del 29 de julio de 1987, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de ese mismo año, se trasladó la facultad del Congreso de la Unión para crear tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para emitir sus fallos, del apartado 104, fracción I, para incluirla en el texto del artículo 73, fracción XXIX-H, lo que corresponde, como ya se había advertido, al fundamento constitucional para la creación y competencia de los tribunales de lo administrativo en las entidades federativas, siendo importante destacar que esta última reforma solo se trató de técnicas legislativas, sin añadir nuevos elementos sobre el particular, pues se limitó a apartar la citada facultad del capítulo del Poder Judicial Federal, para incluirla al relativo del Congreso de la Unión.

Estas normas constitucionales disponen:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;...

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

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado...

I-B. 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, sólo 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...¹³

VIII. COMPETENCIA EN RAZÓN DE LA MATERIA A FAVOR DEL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE JALISCO

1. *Constitución Política del Estado de Jalisco. Justificación y competencia*

En primer lugar debemos recordar que la capacidad de los estados para legislar sobre la constitución de los tribunales administrativos, así como determinar su organización, ubicación dentro del ámbito de los poderes del Estado, y por último su competencia, deviene de la potestad otorgada y fundada en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se faculta al Poder Legislativo local para emitir las normas legales propias para la institución de los tribunales administrativos en cada una de las entidades federativas. Conforme a ello, en el estado de Jalisco, la constitución del Tribunal de lo Administrativo como parte integral del Poder Judicial se encuentra plenamente regulada en los artículos 56 y 57 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, los cuales disponen:

Artículo 56. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en el Tribunal Electoral, en el Tribunal de lo Administrativo, en los juzgados de primera instancia, menores y de paz y jurados. Se compondrá además por un órgano denominado Consejo General del Poder Judicial del Estado...

Artículo 57. La ley garantizará la independencia de los propios tribunales, la de los magistrados, consejeros y jueces en el ejercicio de sus funciones, así como la plena ejecución de sus resoluciones.

Los tribunales del Poder Judicial resolverán con plenitud de jurisdicción todas las controversias que en el ámbito de su competencia se presenten...

La competencia del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal de lo Administrativo y del Tribunal Electoral, su funcionamiento en pleno o salas; la competencia y funcionamiento de los juzgados de primera instancia, menores y de paz, así

¹³ Datos obtenidos de la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: www.scjn.org.mx.

como de los jurados, *se regirá por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.*

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial, funcionando en pleno o en salas, sobre interpretación de leyes de su competencia, así como los requisitos para su interpretación o modificación, sin que se contravenga la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

El personal de los tribunales, juzgados y demás órganos del Poder Judicial, regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones generales y a las reglas especiales que para cada caso señalen esta Constitución y las leyes aplicables.

Bajo este marco constitucional estatal se encuentra plenamente respaldada la institución, justificación y funcionalidad del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, como órgano que conforma al Poder Judicial del estado.

Ahora bien, en el artículo 65 de la propia Constitución Política del Estado de Jalisco se establece la competencia de manera general, a favor de los actos o resoluciones respecto de los cuales el Tribunal puede y debe conocer y resolver:

Artículo 65. El Tribunal de lo Administrativo tendrá a su cargo dirimir *las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del Estado, las municipales y de los organismos descentralizados de aquéllas, con los particulares. Igualmente de las que surjan de entre dos o más entidades públicas de las citadas en el presente artículo.*

El Tribunal de lo Administrativo resolverá además, los conflictos laborales que se susciten con sus propios trabajadores.

Queda claro que de acuerdo con la Constitución Política del Estado de Jalisco la competencia del Tribunal de lo Administrativo en el estado es amplia, en cuanto a la manera genérica en que se cita, pues puede conocer de *cualquier* controversia surgida entre las autoridades estatales, municipales y sus organismos descentralizados, ya sean administrativas o fiscales, y los particulares, o de entre ellas, así como para resolver los conflictos de tipo laboral que surjan entre sus trabajadores y el propio Tribunal.

2. Competencia de acuerdo con la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco

La competencia reconocida del Tribunal de lo Administrativo en este sentido amplio se recoge en el artículo 1o. de la Ley de Justicia Administrati-

va del Estado de Jalisco, por medio de la cual se rige el actuar jurisdiccional del propio Tribunal, y en la que se regula:

Artículo 1o. El juicio en materia administrativa *tiene por objeto resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del Estado, las municipales y de los organismos descentralizados de aquellas, con los particulares. Igualmente, de las que surjan entre dos o más entidades públicas de las citadas en el presente artículo.*

Procede el juicio en materia administrativa *en contra de disposiciones normativas de carácter general siempre que no se trate de leyes emanadas del Congreso.* En estos casos la demanda deberá interponerse en contra del primer acto de aplicación, ante las salas del Tribunal de lo Administrativo.

También procede el juicio en materia administrativa *en cualquier otro caso que expresamente determinen las leyes.*

Este artículo repite la competencia genérica que la propia Constitución del estado le otorga al Tribunal de lo Administrativo en su artículo 65, ya analizado, que corresponde a todas las controversias que se susciten entre las autoridades del estado, del municipio y de sus organismos descentralizados entre sí o con los particulares, pero amplía su ámbito de competencia para conocer y resolver en razón de las normas de carácter general, siempre que no sean emanadas del Congreso, dada la actividad normativa conferida a favor de los municipios, respecto a los servicios públicos que les toca prestar a su población, determinada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por último, contempla la competencia de este Tribunal para todos aquellos casos que lo señalen las disposiciones legales del estado.

Esta competencia del Tribunal de lo Administrativo se ve cristalizada ante la potestad de intentar los recursos jurisdiccionales que ante el mismo pueden ser ventilados, los cuales recogen su denominativo de acuerdo con los sujetos que vayan a integrar la litis, el tipo de acción que intenten y la deseada resolución o prestación que se persiga; de acuerdo con su conocida denominación son:

- *Juicio de nulidad.* Intentado invariablemente por los particulares en contra de una resolución o acto emanado de cualquiera de las autoridades del estado, sus municipios o sus organismos descentralizados, por medio de la cual sean lesionados sus derechos o se vean modificadas sus obligaciones; en este deberá entenderse incluida la acción de nulidad promovida por los particulares cuando se demande una negativa ficta.
- *Juicio de lesividad.* El cual es invariablemente intentado por cualquiera de las autoridades del estado, de sus municipios o sus organismos

descentralizados, como accionante, por medio del cual intenten la nulidad de una resolución que emitida por cualquiera de estas autoridades le favorezca a uno o varios particulares, como parte demandada, dada la imposibilidad de estas autoridades, anular por sí mismas los efectos o beneficios que esta resolución conceda a los particulares demandados.

- *Declaratoria de afirmativa ficta.* Acción reservada exclusivamente a las personas físicas o morales en contra de las autoridades administrativas ante su silencio administrativo, que de acuerdo con la norma legal general, que rige el acto estrictamente de naturaleza regulativa que se anhela y solicitó previamente, así le conceda esa ficción jurídica, de sentido positivo, para obtener por parte del Tribunal de lo Administrativo esta declaratoria que ordene su emisión; esto es, para que la administración emita el acto regulativo que se le pidió, con la facultad incluso de que en su rebeldía lo pueda expedir el propio Tribunal, y
- *Trámite de recepción de solicitudes.* Para obligar a las autoridades administrativas a recepcionar cualquier petición que elevada por los particulares, en ejercicio pleno de su derecho de garantía o petición, cuando estos manifiesten, bajo protesta de decir verdad, que la autoridad a la que va dirigida se negó a recibirla de manera ordinaria.

Estas competencias se encuentran reguladas en la propia Ley de Justicia Administrativa en su artículo 1o. ya analizado, pero además, en los numerales 32, 33, 108 y 114, que disponen:

Artículo 32. En los casos de negativa ficta la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo mientras no se dicte la resolución expresa, y siempre que haya transcurrido el plazo para que, conforme a la ley del acto, se configure la negativa ficta.

Cuando existan terceros interesados, éstos podrán solicitar al órgano jurisdiccional que notifique la configuración de la negativa ficta al particular que hubiere presentado la solicitud; en tal caso la demanda deberá interponerse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación en los términos de la presente ley.

Artículo 33. Las autoridades, cuando se pida la modificación, extinción o nulidad de una resolución favorable a un particular, podrán presentar la demanda dentro de los dos años siguientes a la fecha en que hubiere sido emitida la resolución, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá presentar la demanda en cualquier época, sin exceder de los dos años siguientes al último efecto. Los alcances de la sentencia en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los dos años anteriores a la presentación de la demanda.

Artículo 108. La afirmativa ficta se declara respecto de la solicitud de emitir actos regulativos, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa dentro de los plazos previstos por la norma aplicable al caso específico, o en su defecto por la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Cuando se declare que opera la afirmativa ficta, se entiende que se emite el acto administrativo para los efectos solicitados por el promovente y contemplados por la Ley.

Artículo 114. En el caso de que cualquier autoridad administrativa del Estado o de los municipios se niegue a recibir o dar constancia de la presentación de un ocurso de particular que contenga una solicitud respecto de un acto administrativo, el particular puede presentarla ante el Tribunal, manifestando bajo protesta de decir verdad, que la autoridad competente se negó a tal recepción.

3. Competencia de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco

Si hasta ahora la competencia del Tribunal de lo Administrativo ha quedado plenamente determinada, en el artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco queda aún más expresa y ampliada. En ella, de acuerdo con su última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 22 de junio de 2006, se incluyó la competencia del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco siguiendo la tendencia de nuestra nación, así como las determinaciones que al respecto emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que los tribunales administrativos, incluyendo al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conozcan y resuelvan los conflictos que se susciten entre los cuerpos de seguridad pública y las dependencias a las que pertenecen, no obstante que la materia principal de los conflictos corresponda a prestaciones de índole laboral que se produzcan con motivo de la relación, la cual fue determinada de tipo administrativo entre estas partes. Dada su relevante y novedosa inclusión dentro de la esfera de competencia de los tribunales administrativos, se analizarán las causas que así lo determinaron, de manera particular y pormenorizada, en el apartado siguiente.

Siguiendo con el orden propuesto para el presente estudio, se tiene que la competencia a favor del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, de acuerdo con el artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, es la de conocer y resolver acerca de los siguientes supuestos expresamente enlistados de manera enunciativa, mas no limitativa.

El Pleno del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco se reserva su competencia para dar trámite y resolver acerca de

- Los recursos de reclamación, intentados por cualquiera de las partes en un juicio, que se tramiten ante las salas unitarias del Tribunal en contra de los autos que en su tramitación se emitan.
- Los recursos de apelación, intentados por cualquiera de las partes en un juicio, tramitado ante las salas unitarias del Tribunal, en contra de las sentencias definitivas que se emitan resolviendo en definitiva en esta primera instancia los asuntos sometidos a su jurisdicción.
- Los juicios de responsabilidad patrimonial intentados por los particulares en contra de las resoluciones que en esta materia hayan emitido cualquiera de las autoridades administrativas del estado, independientemente de su rango y nivel de gobierno, e incluso sus órganos descentralizados, respecto de las cuales se resuelva una petición de indemnización, por considerar que la actividad irregular del estado les causó un daño patrimonial.
- Los conflictos de índole laboral que se susciten entre el Tribunal de lo Administrativo y su personal.

Ahora bien, en lo que corresponde a las salas unitarias del Tribunal de lo Administrativa del Estado de Jalisco, de acuerdo con el artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, su competencia en razón de la materia corresponde a los siguientes presupuestos:

- Las resoluciones definitivas emanadas de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo estatal, de los municipios y de los organismos descentralizados, cuando estos actúen como autoridades, que causen agravio a los particulares.
- Las resoluciones definitivas dictadas por cualquiera de las autoridades fiscales del estado o municipales, y de sus organismos fiscales autónomos, 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 cualquiera otra clase de agravio en materia fiscal.
- De los juicios que promuevan las autoridades estatales y municipales para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular.
- El procedimiento administrativo de ejecución, cuando el afectado en el procedimiento opte por no interponer el recurso ordinario ante las autoridades competentes y cuando afirme:

- a) Que el crédito que se le exige se ha extinguido legalmente;
 - b) Que el monto del crédito es inferior al exigible;
 - c) Que es poseedor, a título de propietario, de los bienes embargados en el procedimiento económico coactivo seguido a otras personas, o acreedor preferente al fisco, y
 - d) Que el procedimiento coactivo no se ajustó a la ley. En este último caso la oposición no podrá hacerse valer sino contra la resolución que apruebe el remate, salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.
- La negativa de una autoridad para ordenar la devolución de un ingreso ilegalmente percibido.
 - Las resoluciones definitivas que constituyan créditos fiscales por responsabilidades de los servidores públicos del estado, de los ayuntamientos y sus organismos descentralizados.
 - Los actos de las autoridades del estado, cuando por virtud de los convenios de coordinación los ayuntamientos sufran algún agravio en materia fiscal.
 - Las resoluciones dictadas conforme a una ley especial que le otorgue competencia al Tribunal de lo Administrativo del Estado, y
 - Los actos de las autoridades estatales y municipales relativos a la relación administrativa con sus cuerpos de seguridad pública.

Este tipo de resoluciones, tanto las administrativas como las fiscales, a fin de que puedan ser materia de juicio ante el Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, deben contar con la calidad de definitividad, elemento que se obtiene cuando estas resoluciones no admitan recurso en la sede administrativa, o cuando previéndolo el particular afectado opte por no agotarlo, y esto se entiende cuando en su lugar se intente, desde luego, el juicio ante el Tribunal de lo Administrativo.

IX. ELEMENTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

Desde hace aproximadamente diez años se comenzó a suscitar un conflicto de competencia entre los tribunales de lo administrativo, entre los cuales, indiscutiblemente de igual forma se vio inmiscuido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, y los tribunales de arbitraje y escalafón, en cuanto a cuál de ellos resultaba competente para conocer y resolver acerca de los conflictos que enfrentaban los elementos de seguridad pública y las dependencias a las que pertenecen; lo anterior, debido a la falta de disposi-

ción expresa que determinara la competencia a favor de cualquiera de estos tribunales, al margen del tipo de reclamaciones y situaciones que guardaban las partes contendientes en dichos conflictos; esto es, independientemente de que si en un juicio intentado a las partes les asistía una relación de subordinación, entendiéndose por tal la sumisión o dependencia de una de las partes hacia su superior, como la segunda de las partes contendientes, en un juicio, vinculados en la encomienda de la prestación de un servicio público, como lo es la prestación del servicio, en su amplia concepción, de la seguridad pública, y más allá del tipo de reclamaciones que en el juicio natural se pretendían obtener; que de facto se podrían catalogar como intrínsecamente laborales.

Para resolver este conflicto competencial, como primera instancia, se puso en consideración la competencia que le asiste a estos tribunales para conocer y resolver sobre la litis que se les planteaba, al estar dotados con la jurisdicción necesaria para resolverlos; para ello se tomó en cuenta el reclamo del inconforme en su búsqueda de la impartición de una justicia pronta, expedita e imparcial, que los tribunales de la nación están supeditados a impartir, ello de acuerdo con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

Ahora bien, la solución de la controversia planteada, en cuanto a qué tribunal le correspondía conocer de los conflictos que se susciten entre los cuerpos de seguridad pública y las dependencias a las que pertenecen, en el entendido de que dichos conflictos, desde luego, corresponden a todas aquellas discrepancias que se susciten entre ambos elementos de dicha relación, como las diferencias entre la retribución de los servicios prestados, la destitución del servidor público, las sanciones administrativas que le sean impuestas a los mismos, por exceso o defecto en la prestación del servicio encomendado, va más allá de las normas que les corresponde aplicar para la administración de justicia, lo que se obtiene precisamente del análisis completo e integral del

artículo 123, apartado B, y no solo de su fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que para mayor entendimiento a continuación se transcribe:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:...

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

XI (*sic*). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá (*sic*) derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga

previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

(REFORMADO, D.O. 10 DE NOVIEMBRE DE 1972)

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este Apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones, y

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Como se observa de la transcripción anterior, los elementos de seguridad pública y sus condiciones laborales son excluidos, más allá de la determinación de que este tipo de cuerpos se rigen por sus propias normas, pero ello no les resta su calidad de servidores públicos; dicha calidad les es propia al pertenecer a la fuerza laboral del estado, independientemente del tribunal que deba conocer y resolver de sus conflictos; sin embargo, la exclusión la determina el propio legislador federal, al momento en que en la fracción XII del artículo 123 en su apartado B, constitucional, señala que los conflictos laborales serán resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; luego, en el segundo párrafo de la misma fracción señala a las autoridades judiciales competentes para dirimir las controversias que se susciten entre su personal, que como se observa no son incluidos entre los primeros distinguidos, no obstante que prestan un servicio público e indiscutiblemente son servidores públicos. En la fracción inmediata posterior señalan diferenciadamente a los cuerpos de seguridad pública; esto es, totalmente apartados del resto de los servidores públicos. Ahora bien, el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

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

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...].

VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

De la interpretación armónica de los preceptos transcritos se acentúa lo expuesto, pues se aprecia ampliamente el ánimo del legislador constituyente de excluir a los miembros o agentes de las instituciones policiales y de seguridad pública del resto de los servidores públicos, al apartarlos tanto de manera fraccionada como por el mandato preciso. Este tipo de servidores se regirán por sus propias leyes, con lo que se creó definitivamente un estatus jurídico diverso al laboral, el cual se ha definido de manera razonada por el máximo órgano del Poder Judicial de la nación, la Suprema Corte de Justicia, *como de naturaleza administrativa* por el tipo de servicio encomendado y que es prestado por los elementos de seguridad pública, y regulado por las legislaciones que le son propias y exclusivas desde finales de 1995. El criterio está determinado en la jurisprudencia 24/1995, que establece:

POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. La relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. *Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad.* Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el Gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el Juez de Distrito.*

Contradicción de tesis 11/94. Entre las sustentadas por el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados del Segundo Circuito. 21 de agosto de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba. El Tribunal Pleno en su sesión privada del jueves treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cinco asignó el número 24/1995 (9a.) a esta tesis de jurisprudencia aprobada al resolver la contradicción de tesis número 11/94. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cinco.¹⁴

Hasta lo aquí expuesto puede entonces sostenerse que jurisprudencialmente el tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la relación jurídica entre los miembros o agentes de instituciones policiales o cuerpos de seguridad pública con el gobierno de un estado o municipio es de carácter administrativo y se rige por las normas administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan. Al no existir normas constitucionales y legales que regulen la competencia del Tribunal de Arbitraje y Escalafón y del Tribunal de lo Administrativo en el caso citado, el Tribunal del Estado de Jalisco determinará la competencia para que alguno de dichos órganos conozca de las demandas promovidas por elementos de seguridad pública en contra de los gobiernos de cualquier índole, en la que presten sus servicios, reclamando pretensiones derivadas de esa prestación de servicios. Sin embargo, con base en la garantía consagrada en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, se decidió que la competencia relativa debía recaer en el Tribunal de lo Administrativo, pues de acuerdo con las facultades que le corresponden es el más afín para conocer de la demanda, lo que como se ha venido reseñando, culminó con el criterio jurisprudencial de carácter obligatorio en contradicción de tesis, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁵ que dispone:

SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO. DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SUS AGENTES CORRESPONDE CONOCER, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 24/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, de rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL

¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II, septiembre de 1995, p. 43.

¹⁵ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 77/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, t. XX, julio de 2004, p. 428.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA”, estableció que los miembros de la Policía Municipal o Judicial de ese Estado, al constituir un cuerpo de seguridad pública, mantienen una relación de naturaleza administrativa con el Gobierno Local o Municipal, la cual se rige por las normas legales y reglamentarias correspondientes, por disposición expresa del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se les excluye, lo mismo que a los militares, marinos y personal del servicio exterior, como sujetos de una relación de naturaleza laboral con la institución a la que prestan sus servicios. *En congruencia con tal criterio, y tomando en consideración que la Constitución y las leyes secundarias del Estado de Jalisco no señalan con precisión la competencia del Tribunal de Arbitraje y Escalafón o del Tribunal de lo Administrativo para conocer de las demandas promovidas por elementos de seguridad pública contra autoridades del propio Estado o de sus Ayuntamientos, para que se deduzcan pretensiones derivadas de la prestación de sus servicios en su condición de servidores públicos, es inconcuso que dicha competencia debe recaer en el mencionado Tribunal de lo Administrativo, por ser el más afín para conocer de la demanda relativa, en acatamiento al segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal, que consigna la garantía de acceso a la justicia.*

Contradicción de tesis 24/2004-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo circuito. 28 de mayo de 2004. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez. Tesis de jurisprudencia 77/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cuatro de junio de dos mil cuatro.

Jurisprudencia que por sí sola, al ser la interpretación directa de la norma constitucional y ser emitida para dar luz al conflicto de competencia en comento, y en concordancia con las que hasta ese momento se habían emitido respecto de los distintos órganos tanto federales como de los estados que conforman a nuestra nación, y por ende, al propio estado de Jalisco, se toma a manera de guisa el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de Jalisco y el Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco para resolver los conflictos de los elementos de seguridad pública y la dependencia a la que pertenecían. El máximo órgano judicial de nuestra nación, en vía de la contradicción de tesis, con número de registro 181010, determinó que es a este Tribunal, el del estado de Jalisco, a quien correspondía conocer de dichos asuntos, por ser el más afín, de acuerdo con la relación *sui generis* que existe entre los elementos de seguridad pública y el estado, por lo que su aplicación resulta de observancia obligatoria e ineludible para este órgano jurisdiccional; de lo contrario, sería tanto como que el Tribunal de lo

Administrativo, en adminiculación con la garantía prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no acate la encomienda bajo la cual fue dotado de jurisdicción y obligación de impartir justicia.

Lo anterior culminó, en consonancia con los razonamientos planteados, y recogidos por el legislador estatal, con las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en su artículo 67, fracción IX, que confiere la competencia a este Tribunal para conocer de los conflictos derivados de los elementos de seguridad y el estado, reforma debidamente publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 22 de junio de 2006, y que dispone:

Artículo 67... Las Salas del primer partido judicial del estado, las regionales y las auxiliares del Tribunal de lo Administrativo, conocerán de los juicios que se instauren en contra de:

[...].

IX. *Los actos de las autoridades estatales y municipales, relativos a la relación administrativa con sus cuerpos de seguridad pública.*

A esta reforma le siguió la correspondiente a la emitida a través del Decreto 2183-8-LVII, publicado en el periódico oficial del estado, *El Estado de Jalisco*, el 24 de febrero de 2007, y que entró en vigor al día siguiente de su publicación, por medio de la cual el legislador jalisciense, en esta misma línea, reformó al respecto el artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en la que se le adhirió un segundo párrafo, para quedar como sigue:

Artículo 76... Las sentencias que se emiten *en el caso de elementos de los cuerpos de seguridad pública del estado o sus municipios*, que hayan sido cesados o removidos de su cargo, por ningún motivo procederá su instalación o restitución y, en su caso, solo procederá la indemnización constitucional, si resultó inocente su reinstalación será a juicio del *patrón*.

X. LA ASUNCIÓN DE NUEVAS COMPETENCIAS A FAVOR DEL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE JALISCO

La labor del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, como ya se vio, ya no se limita a resolver sobre la validez o legalidad, o en su caso, declarar la nulidad de los actos estrictamente administrativos o fiscales, sino que ahora, dentro de los procedimientos seguidos a manera de juicio, se discuten materias diversas y variadas a las tradicionalmente encomendadas y reconocidas a favor de este tipo de órganos jurisdiccionales, como la impug-

nación de multas, negativas a acceder a alguna solicitud de los administrados o el combate a determinaciones de créditos fiscales e imposición de multas.

El ámbito de la competencia del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco creció, por ejemplo, con la emisión de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios, que entró en vigor el 1o. de enero de 2005, por medio de la cual se dota de competencia al Tribunal, en particular a su Pleno, para que ante él se combatan las negativas de las autoridades administrativas al pago de las indemnizaciones referentes a los daños ocasionados por su presunta actividad irregular, a consideración del particular que se ve afectado en la esfera de derechos de índole patrimonial, según se estableció en la reforma que al respecto se hizo a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, siguiendo el procedimiento previsto por la Ley de Justicia Administrativa para el trámite de los juicios administrativos.

De igual forma, mediante el Decreto 20975 del Congreso del Estado de Jalisco, publicado el 4 de octubre de 2005, se adicionó a la Ley de Justicia Administrativa el capítulo XVII, en el que se establecieron los procedimientos denominados especiales a seguir por parte los administrados, en caso de que se demande la declarativa de la afirmativa ficta que se desprenda del silencio de la administración, que por disposición de ley así le asigna este sentido ficto, tratándose únicamente de actos regulativos, así como del trámite previsto para que el propio Tribunal reciba y remita a su vez a la autoridad administrativa correspondiente las solicitudes presentadas por los particulares que no quisieron recibírselas de manera ordinaria, a decir del propio promovente bajo protesta de decir verdad.

Las reformas culminan, por el momento, con la más reciente, realizada a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, publicada en el *Periódico Oficial del Estado, El Estado de Jalisco* el 22 de junio de 2006, por medio de la cual se le confirió al Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco la competencia respecto a las controversias que se susciten entre los elementos de seguridad pública y las dependencias a las que pertenecen, tanto estatales como municipales; esto como resultado de la determinación que fue adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que mediante jurisprudencia determinó que la relación existente entre estos servidores públicos y las autoridades no es de carácter laboral, sino administrativa, derivada además de la reforma constitucional al artículo 123 de la carta magna.

Igualmente, y en casos sumamente cuantificables, se aceptó por parte del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco conocer y resolver las impugnaciones que se presentaron por diversas autoridades del estado de Jalisco que se sintieron afectadas con la emisión de resoluciones emitidas

por el Pleno del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, encontrando una amplia pugna entre este criterio adoptado y sostenido por parte del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco y el propio Instituto en cuestión, sin que a la fecha haya un criterio definido para dilucidar en forma definitiva esta cuestión competencial, tema de suma importancia, que se analizará de manera particular en los apartados siguientes.

XI. COMPETENCIA EN MATERIA DE INFORMACIÓN PÚBLICA, CASO PARTICULAR DE JALISCO

Este conflicto competencial sustentado entre los propios miembros, tanto de los anteriores como los ahora magistrados integrantes del Pleno del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, se deriva del intento de la interposición de un juicio de nulidad por parte de una autoridad administrativa del estado de Jalisco, que tenía como finalidad impugnar y conseguir, en el mejor de los casos, la nulidad de una resolución emanada del Pleno del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, por considerar que había sido emitida de manera ilegal y en su perjuicio, tanto personal como a nivel institucional, desplegada en razón de la garantía y procedimiento para la obtención de algún tipo de información pública petitionada por una particular, tercero en este tipo de contiendas.

Ante este marco referencial y particularizado, este conflicto competencial, que a la fecha no ha encontrado su resolución definitiva a ningún nivel jurisdiccional, se expone a manera de guisa y para que en este caso en particular se tomen las medidas necesarias al momento en que se vaya a emitir y promulgar de manera definitiva la o las leyes que correspondan, para la institucionalidad del Tribunal de lo Administrativo para el Estado de Puebla, que dado el nivel de tipo de vida institucional y poblacional, es menester y de naturaleza urgente que se funde para el estado de Puebla; el conflicto básicamente se encuadra como sigue:

Por parte de los disidentes de la competencia a favor del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, tanto algunos de los magistrados integrantes del Pleno de este Tribunal, así como de los propios integrantes del Pleno del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, básicamente se resumen las siguientes consideraciones:

1. Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 116 en su fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 56, 57 y 65 de la Constitución Política del Estado de

Jalisco, los apartados 1, 2, 3 y 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, así como el 1o. de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, se desplegó un razonamiento a razón de la división de poderes, dentro de los cuales se encuentra precisamente el Judicial, al que corresponde este Tribunal, los que ordenan su organización, que lo dota de plenitud de jurisdicción en el ámbito de su competencia, y que en nuestra actividad jurisdiccional corresponde a las controversias de carácter estrictamente administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del estado, las municipales y de los organismos descentralizados con los particulares.

2. Que en la especie, no se trata ni de un acto formal ni materialmente de naturaleza administrativa, en virtud de que el órgano emisor; es decir, el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, no forma parte de la administración pública del estado de Jalisco ni de cualquiera de sus municipios.
3. Que no podría considerarse aplicable el artículo 1o. de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco en la especie, en lo que se refiere a la competencia del Tribunal Administrativo, en tratándose de controversias entre dos o más entidades públicas del estado, puesto que el apartado trata de resoluciones, nuevamente las limitan a aquellas únicamente de índole administrativa o fiscal.
4. Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9o. de la Constitución Política del Estado de Jalisco, se instituye que el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco es un órgano autónomo, y que sus resoluciones son definitivas e inatacables, y que por tanto no forma parte de ninguno de los poderes constituidos; que dada su vinculatoriedad implica que sus resoluciones deben ser acatadas por todos los poderes del estado, y que por tanto a este Tribunal también le corresponde la calidad de sujeto obligado, y de ahí su incompetencia.
5. Que al no tratarse el afectado Instituto de un autoridad administrativa del estado, entonces sus resoluciones tampoco cuentan con esa característica, de acuerdo con el artículo 8o. de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios.
6. Que de acuerdo con estos lineamientos, fundados y motivados por los disidentes, en correlación con lo dispuesto por el artículo 29 en su fracción II, con relación al artículo 41, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, se configura causa suficiente de improcedencia, que da como resultado la incompetencia para conocer

y resolver respecto de tales resoluciones al Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco.

Ahora bien, por parte de los simpatizantes de la competencia a favor del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco para conocer y resolver en razón de las resoluciones emitidas por parte del Instituto de Transparencia e Información del Estado de Jalisco, entre los cuales se cuentan a algunos de los integrantes actuales y anteriores del Pleno del Tribunal de lo Administrativo, y aquellas autoridades que han sido sancionadas por dicho Instituto con motivo de los recursos resueltos ante el mismo Instituto, a razón de una petición de información por parte de un particular, se sostienen las siguientes consideraciones:

Del estudio sistemático tanto de las propias resoluciones impugnadas como de los argumentos debatidos, en primer término se sostiene que este tipo de actos o resoluciones combatidas hasta el momento sí son eminentemente de naturaleza administrativa, toda vez que implican el estudio de la legalidad o ilegalidad de una resolución que compele a un sujeto obligado, al que además la impugnada le afecta de manera real y directa, al proponerse a través de ella las sanciones que de ellas emanan, como pueden ser multas o sanciones públicas. Lo anterior se considera así de conformidad con los principios rectores que en materia administrativa imperan; de acuerdo con sus propias teorías los componentes de los actos administrativos, conforme al artículo 8o. de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, son los siguientes: “Artículo 8. El acto administrativo, es la declaración unilateral de la voluntad dictada por las autoridades administrativas, en ejercicio de su potestad pública, que crea, *declara*, reconoce, modifica, transmite o extingue, derechos u *obligaciones* de los administrados o *entes públicos*”.

De acuerdo con el contenido de este artículo, se tiene que en la especie las resoluciones cuya nulidad se pidió, en los juicios intentados de origen, corresponden a la emitida por una autoridad (órgano del estado), a través de las cuales, en ejercicio de su potestad pública, declaró unilateralmente algún tipo de obligación a cargo de otro ente público para que otorgara la información que le fue solicitada, y que además así se realizó; en la revisión correspondiente determinó que el sujeto obligado no había cumplido en tiempo y forma, y por tanto a través de las diversas resoluciones, materia de los juicios propuestos, se les imponen sanciones de índole administrativa y pecuniaria, además de la causa penal que se en su caso se propusieron; estos elementos conducen a concluir que los actos desplegados por la autoridad emisora, y señalada como demandada en los juicios, sí son materialmente

administrativos, pues su actuación tiende a satisfacer las necesidades de la colectividad, en el caso, el otorgamiento de información. Lo anterior se apoya además en el criterio publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, que definió el concepto de acto administrativo en similares términos, en donde se destaca que no se empleó el término de *autoridad administrativa*, sino el de *órgano de estado*, género que indudablemente comprende los organismos públicos autónomos, como el referido Instituto demandado; el criterio que se invoca dice:

ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de *un órgano del Estado* en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.¹⁶

De igual manera, se refuta el argumento de los disidentes en la parte considerativa que se refiere a que los actos del Instituto no pueden reputarse como actos administrativos, porque al tratarse de un órgano público autónomo no está adscrito a ninguno de los poderes estatuidos por el estado, así como el criterio reiterado de que el organismo emisor no forma parte de la administración pública del estado, lo que para los postulantes de la competencia favorable para el Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco no obsta para que los actos desplegados por el Instituto en cuestión tengan la naturaleza propia de actos administrativos, pues tienen en claro que es un órgano del estado que tiene potestad y que a través de ella crea, declara, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones de los administrados o entes públicos; actos que además cuentan con la característica de coercitivos, imperativos y unilaterales en su emisión, precisamente en uso pleno de sus facultades que por ley le fueron conferidas, por lo que no cabe objeción alguna a que sus actuaciones son de mera naturaleza administrativa, y de ahí la competencia a favor de este Tribunal para asumir su competencia para resolver el juicio presentado en definitiva.

¹⁶ Tesis I.4o.A.341 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, marzo de 2002, p. 1284.

Así las cosas, se sostiene que el hecho de que la autoridad emisora cuente con la calidad de organismo público autónomo, ello no es óbice para que por este rasgo distintivo sus resoluciones no sean materialmente administrativas, y que puedan ser materia de los juicios administrativos ante este Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, pues al contrario de lo sostenido por los disidentes, sí existe base legal para asumir la discutida competencia, a saber: el artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, apartado que establece la esfera competencial de esta autoridad jurisdiccional, como norma primaria de índole estatal que rige nuestra actividad jurisdiccional en razón a la competencia por materia; de acuerdo con su literalidad, puntualiza la plenitud de jurisdicción para el conocimiento de los actos emitidos por cualquiera de las autoridades del estado; en la parte que aquí interesa señala: “...entre las autoridades del Estado...”, comprendiendo a las centralizadas, descentralizadas y aun las de carácter autónomo, pues no hizo exclusión o distinguió alguno al respecto, siempre que se trate de controversias de carácter administrativo o fiscal, por lo que no resulta dable al juzgador o intérprete distinguir o excluir en aquello que el legislador no distinguió ni excluyó, y más aún, en dicha norma se determinó con precisión que existía competencia para resolver las controversias entre dos o más entidades públicas, precisamente lo que acontece en este tipo de contiendas, según se muestra:

Artículo 65. El Tribunal de lo Administrativo tendrá a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del Estado, las municipales y de los organismos descentralizados de aquéllas, con los particulares. Igualmente de las que surjan de entre dos o más entidades públicas de las citadas en el presente artículo.

El Tribunal de lo Administrativo resolverá además, los conflictos laborales que se susciten con sus propios trabajadores.

Asimismo, se dice que la controversia que nos ocupa se tipifica en el propio artículo 1o. de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, ordenamiento legal que regula nuestra actividad jurisdiccional, y reglamentaria del artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, por cuanto a que las resoluciones de esta naturaleza, cuya nulidad se pide, en los juicios hasta ahora intentados, fue emitida por una autoridad estatal, como lo es el Instituto en cuestión, el que además se reconoce a sí mismo como un órgano del estado; la resolución combatida perjudica directamente a la accionante, que a su vez le corresponde la calidad de autoridad en el estado, en cada uno de los casos estudiados; esto es, como sujeto obligado, en la entrega de la información pública a que lo conminó el Instituto, y por tanto puede

controvertir la resolución a través del juicio administrativo propuesto, con base en el artículo citado, la cual contempla:

Artículo 1o. El juicio administrativo tiene por objeto resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se suscitan entre las autoridades del Estado, *las municipales y de los organismos descentralizados de aquellas, con los particulares*. Igualmente, de las que surjan entre dos o más entidades públicas de las citadas en el presente artículo...

Se estimó además que no existía contradicción, ni debió prevalecer el artículo 9o. sobre el 65, ambos de la Constitución Política del Estado de Jalisco, puesto que los artículos que la componen deben interpretarse de manera armónica, que no se oponen entre sí, y por las características de definitivas e inatacables; al respecto, es oportuno transcribir el artículo 9o.:

Artículo 9o. El derecho a la información pública tendrá los siguientes fundamentos:

I. La consolidación del estado democrático y de derecho en Jalisco;

II. La transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades estatales y municipales, mediante la apertura de los órganos públicos y el registro de los documentos en que constan las decisiones públicas y el proceso para la toma de éstas;

III. La participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, mediante el ejercicio del derecho a la información;

IV. La información pública veraz y oportuna;

V. La protección de la información confidencial de las personas; y

VI. La promoción de la cultura de transparencia, la garantía del derecho a la información y la resolución de las controversias que se susciten por el ejercicio de este derecho a través del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

El Instituto es un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Contará con un Consejo conformado por un Presidente y cuatro consejeros ciudadanos titulares, así como por los suplentes respectivos; los miembros del Consejo serán nombrados mediante el voto de dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, o por insaculación, conforme a los requisitos y procedimientos que establezca la ley.

El Instituto tendrá las atribuciones específicas que la ley le otorgue; *sus resoluciones serán definitivas e inatacables, vinculantes* y deberán ser cumplidas por los Poderes, entidades y dependencias públicas del Estado, ayuntamientos y por todo organismo, público o privado, que reciba, administre o aplique recursos públicos estatales o municipales.

Pues bien, bajo esta tesis, se sigue que la propia característica de definitividad con la que fueron dotadas las resoluciones emanadas por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco no constituye una causa de improcedencia para admitir la demanda en esta sede jurisdiccional; es decir, la del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, sino que esta misma característica es la que constituye el requisito indispensable de procedencia del juicio administrativo ante este Tribunal, el cual solamente puede tramitarse ante la existencia de resoluciones definitivas, al tenor del artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en donde el legislador determinó, en el último párrafo de ese numeral, que las resoluciones eran definitivas "...cuando no admitan recurso administrativo o cuando, previéndolo, el afectado opte por no agotarlo..."; por lo tanto, el que las resoluciones del Instituto de Transparencia e Información del Estado de Jalisco tengan la connotación de definitivas no es obstáculo para la radicación de un juicio, cuando precisamente este es un requisito de procedencia del mismo.

Respecto a la calidad de inatacables, se establece que ese calificativo no debe interpretarse como un excluyente de ejercitar en su contra los mecanismos de defensa concebidos en la propia Constitución Política del Estado de Jalisco, ya que debe recordarse que los preceptos constitucionales no se oponen entre sí, y su interpretación debe ser armónica y no aislada, argumento que se colige con el contenido del artículo 36 de la Ley de Transparencia que nos ocupa, en donde se establece que el Instituto tendrá las restricciones marcadas por la Constitución Política del estado y las demás disposiciones legales, entre las cuales, como ya se dijo, se encuentra la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, numeral en cita que contempla:

Artículo 36. El Instituto es un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

No se encontrará subordinado a ninguna autoridad para los efectos de sus resoluciones y éstas serán de naturaleza vinculante y definitiva para los sujetos obligados.

No tendrá más restricciones a sus atribuciones, facultades y competencias que las señaladas por Constitución Política del Estado de Jalisco y las demás disposiciones legales en la materia.

Asimismo, sostiene que el vocablo *inatacable* no puede interpretarse en el sentido de que se trata de una resolución de último grado, o cuya materia no sea susceptible de revisarse, equiparable a una ejecutoria de amparo y su consiguiente principio de cosa juzgada, puesto que la resolución que se impugna debe entenderse en el sentido de que fue emitida apenas de manera

primaria y directa por el órgano del estado, en sede por cierto administrativa, por lo que no se está en presencia de aquellas resoluciones de ulterior instancia o en fase terminal, que habiendo sido emitidas por la autoridad fueron expuestas y atravesaron un camino de revisión jurisdiccional hasta su última instancia posible; no resulta entonces que sea una materia que no permita revisión o control de legalidad por parte del Poder Judicial del Estado. En ese aspecto debe asumirse que la connotación de inatacable aduce que ante la propia dependencia no es susceptible de combatirse, pues ante su potestad solamente se puede acudir a través del recurso de revisión, y no cabe recurso administrativo alguno, pero insístase en sede administrativa, y por tanto la resolución combatida es inatacable en su única instancia administrativa por parte del sancionado que se le causa agravio real y directo en contra de sus intereses, en los términos del artículo 93 de la propia ley de la materia del acto que se analiza, mas no así en vía jurisdiccional.

La interpretación que se realiza parte del punto primordial de la división de los poderes, en donde, como se sabe, un poder no puede impedir a otro que cumpla con su cometido, de tal modo que la interpretación armónica que se realiza de los preceptos constitucionales hasta ahora citados conduce necesariamente a estimar que en un régimen democrático, entendiéndolo como una razón fundamental del Estado, existe en el interior de nuestra legislación un respeto absoluto a la misión encomendada a cada uno de los poderes, argumento que se justifica de manera obligatoria por la jurisprudencia emitida por nuestro más alto tribunal, y que indica:

DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. *La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.* La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no

pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.

Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 80/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.¹⁷

De lo anterior se puede concluir que la creación del Instituto no debe representar ni representa una ruptura con el esquema preexistente de los medios de defensa concebidos en la Constitución relativa a esta entidad federativa, ni una isla ajena a tal esquema, como un poder supraconstitucional constituido por encima de los poderes constitucionales del estado, pues los términos de su creación lo obligan a la colaboración respetuosa con las atribuciones de los demás poderes, en el caso, la procedencia de los medios de defensa conferidos al Poder Judicial del estado, como lo es el juicio administrativo ante este Tribunal, lo cual no representa de manera alguna que ello atente contra los principios de la ley tantas veces citada, sino por el contrario, el juicio administrativo es un camino viable que custodiará en lo absoluto la intención de que se cumpla en sus precisos términos el mandato constitucional que impera sobre la transparencia y el acceso a la información dentro del marco legal creado para ese fin, que tutela el valor del derecho al conocimiento de la verdad, entre otros valores fundamentales; aspectos interpretativos que derivan de la aplicación necesaria de lo contemplado en el artículo 110 de la Ley de Transparencia que nos ocupa, y que establece:

Artículo 110. La interpretación de las disposiciones de la ley por parte del Instituto, en caso de conflicto, será gramatical, sistemática y funcional; y deberá atender a los siguientes criterios en el orden jerárquico que se enlista:

I. La interpretación jurisprudencial con relación al derecho a la información contenido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

¹⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, septiembre de 2004, p. 1122.

II. Los tratados internacionales de la materia ratificados por el Estado Mexicano y su interpretación por los órganos internacionales competentes;

III. *Los fines y principios contenidos en la ley, y*

IV. *La parte considerativa del dictamen que crea la ley.*

Lo que finalmente se encuadra en la imposición constitucional hacia este Tribunal de impartir justicia; negar a las autoridades quejosas el acceso a la impartición de la justicia administrativa se traduciría en denegar justicia en violación directa a lo ordenado por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La competencia para la procedencia del juicio de nulidad intentado ante el Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco encuentra su razón en la correcta interpretación del artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como en el artículo 1o. de la Ley de Justicia Administrativa del Estado.

Por último, y en cuanto al argumento de los disidentes respecto a que este Tribunal no puede asumir la competencia que se cuestiona porque en los parámetros de la Ley de Transparencia, tantas veces invocada, es considerado también este Tribunal como un sujeto obligado, se señala que si bien es cierto que a este Tribunal le reviste esa calidad, ello no es obstáculo para que asuma la jurisdicción competencial, en principio por no tener el carácter de parte en los juicios que se le plantearon, y aun en ese supuesto, el propio legislador no lo excluyó en ese sentido, antes bien, en materia de responsabilidad patrimonial, haciendo alusión a la cita más análoga, el Tribunal es competente para conocer y resolver respecto de las reclamaciones que sean presentadas con motivo de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco por la actuación del propio Tribunal, según se colige del artículo 65, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, por lo que se concluye que al no establecerse legalmente esa causa de excepción la competencia debe asumirse, pues de lo contrario sería, como ya se estableció, denegar el acceso a la justicia que como imperativo constitucional señalado en el artículo 17 este Tribunal está obligado a impartir.

XII. DE LA COMPETENCIA CONTEMPLADA EN EL PROYECTO DE LEY DENOMINADA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA A FAVOR DEL ORGANISMO ENCARGADO DE LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA DENOMINADO TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA EL ESTADO DE PUEBLA

En su aspecto general, se encuentra la competencia hasta ahora prevista en este proyecto de Ley en su artículo 4o. que dispone:

Artículo 4o. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, resolverá las controversias de carácter administrativo o fiscal que se susciten entre los particulares y la Administración Pública del Estado, de los municipios que lo integran, así como de sus organismos descentralizados o cualquier persona u órgano que funja como autoridad administrativa.

Hasta este punto primario se advierte la semejante competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Puebla a la reservada para el Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco ya estudiada, faltando de manera resaltante para el Tribunal de Puebla la competencia, aun de manera genérica, establecida a favor del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco para conocer y resolver respecto de los conflictos que se susciten no solo entre las autoridades del estado, en cualquiera de sus niveles de gobierno, y sus administrados, sino también de los conflictos que se susciten entre las propias autoridades del estado, también tratándose de cualquiera de dichas autoridades en sus distintos tipos o niveles.

De manera específica encontramos la competencia reservada a favor del Tribunal de lo Contencioso del Estado Libre y Soberano de Puebla en el proyecto estudiado de la Ley de Justicia Administrativa para esta entidad, estipulada en su artículo 46, y que corresponde a los siguientes presupuestos:

- Propuestos por los particulares, en contra de actos administrativos o fiscales que emita, ordene, ejecute o trate de ejecutar la administración pública del estado, los municipios o sus organismos descentralizados, así como personas u órganos que funjan como autoridades administrativas;
- Los que se promuevan en materia administrativa o fiscal con objeto de que se declare la configuración de la positiva ficta en que incurran la administración pública del estado, los municipios o sus organismos descentralizados, en los términos y condiciones de las leyes aplicables;
- Los que se presenten contra actos en materia administrativa y fiscal, que configuren negativa ficta de la administración pública del estado, de los municipios o de sus organismos descentralizados;
- De lesividad, promovidos por las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios o sus organismos descentralizados con la finalidad de que se decrete la nulidad de las resoluciones administrativas o fiscales favorables a los particulares;
- En los que se reclame responsabilidad patrimonial objetiva y directa a la administración pública del estado, a los municipios o a sus organismos descentralizados;

- 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 los municipios o de sus organismos descentralizados, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado;
- Los 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, los municipios o sus organismos descentralizados y los particulares;
- Los 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 del estado, los municipios o sus organismos descentralizados, y
- Los que le señalen otras leyes y reglamentos.

Este catálogo amplio y general se contempla para la competencia a favor del posible, urgente y necesario Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Estado Libre y Soberano de Puebla, previsto en el proyecto de ley analizado, faltando, a criterio de la exponente, a virtud de la experiencia adquirida por el ejercicio de la magistratura que ejerzo, lo correspondiente a la competencia, de manera clara y específica, para conocer de los conflictos que se susciten, además de la ya señalada en su primer apartado, entre las autoridades del estado, entre los prestadores del servicio público estatal o municipal del resguardo de su seguridad pública y las dependencias a las que pertenezcan, no solo por la institución de esta materia como competencia a favor del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, sino por ser disposición jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que enmarca la novedosa tendencia y consolidada materia, como competencia a favor de los distintos tribunales administrativos de las entidades federativas, incluido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; además, debe conocer y resolver respecto de las resoluciones que en materia de información pública emita su Instituto de Transparencia, lo cual si bien se puede entender de manera implícita en la competencia establecida tanto en su artículo 4o. como el 46 en su primera fracción del proyecto de Ley, ambos apartados ya estudiados, no resultaría innecesario establecer de manera clara y precisa esta competencia respecto de las resoluciones en materia de información pública estatal, a fin de evitarse los conflictos competenciales que se presentan principalmente por falta de disposición expresa, ya sea a su favor o bien en su contra, en el estado de Jalisco, y que para el mejor enten-

dimiento de la dimensión que actualmente guarda se consideró oportuno previamente estudiar y analizar.

XIII. PROPUESTAS DE REFORMA PARA LA MEJOR INSTITUCIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA Y SU ÁMBITO DE COMPETENCIA

De todo el temático histórico desplegado a lo largo del presente estudio, tanto a nivel mundial como a nivel nacional, que se insertó precisamente para su debido entendimiento, de la evolución, primero, del derecho administrativo, luego de la jurisdicción contencioso-administrativa, pasando por los organismos creados y evolucionados a través del tiempo para su mejor funcionamiento, así como del incipiente y restringido ámbito competencial, y después enriquecido material o supuestos de competencia a favor de estas instituciones, órganos o tribunales especializados en la materia administrativa, en su amplia acepción, además de la experiencia de la exponente en su andar dentro de la jurisdicción administrativa, como jueza o magistrada, de instituirse el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Estado de Puebla se deberá considerar, y a manera de propuesta es recomendable considerar por el legislador estatal, los siguientes puntos álgidos, que, se insiste, únicamente se citan a manera estrictamente de propuesta que surgió de nuestra experiencia histórica y pragmática, y que se resumen como sigue:

Como primer punto, y dado que en los artículos 2o. y 3o. del proyecto de Ley comentado se contempla al posible Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Estado de Puebla como un organismo autónomo, dotado de jurisdicción plena para dictar sus resoluciones e imperio para hacerlas cumplir, de acuerdo con los puntos resaltados en este estudio, si bien hay que dotarlo de tales atribuciones, como la jurisdicción, la autonomía y el imperio, sería más propio y justificable a rango constitucional integrar a este Tribunal dentro del Poder Judicial del estado, el cual, por disposición constitucional, es el único encargado de ejercer la facultad exclusiva de jurisdicción; para su plena constitucionalidad debería quedar integrado dentro de este poder y no simplemente considerarlo órgano, aun siendo autónomo; bajo esta perspectiva, se propone lo siguiente:

- La reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla en su título quinto, “Del Poder Judicial”, para incluir dentro del mismo al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, determinando su competencia y organización estructural.

- Reforma a la Ley de Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla para incluir dentro de su normativa al mismo Tribunal, determinando de igual forma su organización y su ámbito de competencia, y demás disposiciones para su eficaz operabilidad.
- La modificación en este sentido del contenido de los artículos 2o. y 3o. del proyecto de Ley analizado.

Por lo que hace a su ámbito de competencia, a criterio de la suscrita, en realidad son contados y ampliamente determinados los puntos propuestos, los que se pueden definir de manera expresa o incluirlos dentro de la esfera de competencia que se prevé a favor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, contemplada en el referido proyecto de Ley, y que ya se había citado con antelación:

- Incluir en su competencia los conflictos que se susciten entre las autoridades administrativas o fiscales del estado, de sus municipios o de sus organismos descentralizados entre sí.
- Para definir de manera específica, en razón de los conflictos que se susciten respecto a las resoluciones que emita el Instituto de Transparencia del Estado de Puebla, con las que se vean afectados tanto los administrados como las autoridades que resulten lesionadas en sus derechos con estas resoluciones.
- Para conocer y resolver respecto de los conflictos que se susciten entre las elementos de seguridad pública y las dependencias a las que pertenezcan o haya pertenecido, y
- Por último, imprimirle un verdadero imperio a sus determinaciones, incluir dentro de su potestad la encomienda de resultar favorable la pretensión de un gobernado, el restituirle en la satisfacción de su derecho, como si el acto impugnado nunca hubiera nacido a la vida jurídica, restituyéndole en todos sus aspectos, incluyendo la sustitución correspondiente, en caso de desobediencia de las autoridades condenadas, en vía de ejecución forzosa de sus propias determinaciones.