

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Gabriela María CHAÍN CASTRO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Breve referencia histórica*. III. *El contencioso administrativo en las entidades federativas*. IV. *La competencia del contencioso administrativo local*. V. *La suspensión de los efectos del acto impugnado ante los tribunales de lo contencioso administrativo locales*. VI. *El cumplimiento de la sentencia en los tribunales contencioso administrativo locales*. VII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

A la par de la Revolución francesa, teniendo como fuente generadora de sus disposiciones a la jurisprudencia del Consejo de Estado, y como antídoto desesperado que permitiera poner límites específicos al poder ejercido por el feudalismo despótico, nace el derecho administrativo. Transcurridos más de cincuenta años a la toma de la Bastilla y atendiendo al régimen impuesto por el principio de división de poderes materializado en las Constituciones de principios del siglo XIX, según los idearios de John Locke y Rousseau, se comienza a identificar a la administración pública con el derecho administrativo.

En ese tenor, al encontrarse sometidos los órganos de la administración pública a las disposiciones legales que norman los procedimientos y señalan los requisitos mínimos que deben observarse en el cumplimiento de la función que por naturaleza le compete al Poder Ejecutivo, se hace necesario garantizar, paralelamente, que el poder desplegado por los agentes de la administración no sobrepase los límites que de manera taxativa les marca la norma y el interés público que están llamados a satisfacer.

* Magistrada presidenta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa.

Ante esta exigencia, el Consejo de Estado francés comienza a tomar su verdadera importancia y función: asegurar la vigencia del derecho a favor de los administrados imponiendo límites al poder a través de un proceso jurisdiccional.

Inspirados en el ideario de libertad iniciado en Francia, comienza a expandirse en el mundo occidental la idea de la garantía de los derechos del hombre, imponiendo como premisa principal la imposición de límites efectivos al ejercicio del poder, lo cual, hasta la fecha, tiene su punto más álgido en los medios de control jurisdiccional, que no obstante se desarrollan en todas las materias y para limitar a todas las manifestaciones del poder público; dada la materia que nos ocupa, en este trabajo nos limitaremos a señalar el desarrollo que la justicia administrativa ha tenido en nuestro país.

II. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA

Si bien es cierto que en la fracción XX del artículo 110 de la Constitución Federal de 1824¹ se vislumbra la instauración del contencioso administrativo —ya que de la interpretación de éste se aprecia la creación de un tribunal que conociera de las causas en contra de la actuación de la administración pública—, no es sino hasta 1853, con la publicación de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, elaborada por Teodosio Lares, reconocido jurista de la época, que se instaura la jurisdicción contenciosa administrativa en nuestro país, materia de la que conocería una sala integrante del Consejo de Estado, creado en México siguiendo el modelo francés. Sin embargo, la mencionada ley fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presidida, en ese momento, por el célebre ministro Ignacio Luis Vallarta.

El argumento toral esgrimido por la Corte consistía en que la existencia de un Consejo de Estado, con funciones de tribunal administrativo, donde las sentencias eran dictadas a nombre del presidente de la República, violaba el principio de división de poderes. Asimismo, se señalaba en el referido voto que resultaba violentado el artículo 17 constitucional,

¹ Esta disposición constitucional a la letra señalaba: “110. Las atribuciones del presidente son las siguientes: XX. Suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo a los empleados de la Federación infractores de sus órdenes y decretos, y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo”.

pues al ser la garantía individual en él consignada una limitación para el poder público, éste no puede hacerse justicia a sí mismo, ni ejercer violencia para declarar su derecho.²

Las manifestaciones tendientes a impedir la instauración de órganos autónomos, encargados de impartir justicia en materia fiscal y administrativa, se ven fortalecidas con la entrada en vigencia de la Constitución de 1857, en virtud de que en el texto de su artículo 97 se otorgaba competencia a los tribunales del Poder Judicial de la Federación para conocer de todas las controversias “...en que la federación fuere parte”. De acuerdo con lo anterior, al parecer de los juristas de la época, resultaba imposible que a la luz de la Constitución de 1857 se pudiese instituir un tribunal en materia administrativa, más aún si se tomaba en consideración que el artículo 101, en sus tres fracciones, a la letra señalaba lo siguiente: “Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal”. Lo anterior, a decir de José Algara, dejaba claro que “...no existe una sola de las cuestiones pertenecientes a lo que se llamó contencioso administrativo, que no se encuentre comprendido en los casos sujetos a la decisión de los tribunales federales, los cuales pueden conocer por vía de amparo de los actos que se relacionan con un contrato, siempre que por ellos se viole una garantía individual”.³

Por su parte, Jacinto Pallares, al opinar sobre la posibilidad de instalar un Tribunal Contencioso Administrativo, señala: “entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso administrativo, pues él está suplido y con ventaja con el recurso de amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857”.⁴ Reforzaba las anteriores opiniones el hecho de que en esa etapa constitucional se tenía una interpretación extremadamente rígida del principio de la división de poderes, por lo que se privilegiaba a la teoría judicialista ante la administrativista.⁵

² Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1962, p. 480.

³ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959, p. 284.

⁴ *Idem*.

⁵ La teoría judicialista, encabezada por Vallarta, señalaba la conveniencia de que todos los órganos que llevaran a cabo funciones materialmente jurisdiccionales se encuen-

No obstante lo anterior, establecido el momentáneo Segundo Imperio, durante la vigencia de la Constitución Federal de 1857 se lleva a cabo un nuevo intento de instaurar en nuestro país un Consejo de Estado regulado por el artículo 18 del Decreto sobre Organización General de los Ministerios del 12 de octubre de 1865 y la Ley de lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento, ambos del 10. de noviembre del mismo año.⁶ La instauración de este sistema jurisdiccional fue de muy corta duración.

Así, al expedirse la Constitución de Querétaro del 5 de febrero de 1917 renace la discusión en torno a la posibilidad de instaurar el contencioso administrativo, pues en el texto de la fracción I, del artículo 104 (antes fracción I del artículo 103 de la Constitución de 1857), se señala que “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”. Lo que para algunos juristas, interpretando la citada disposición a *contrario sensu*, impedía a los tribunales de la Federación conocer de aquellas controversias que no fueran exclusivas de la materia civil o criminal. No obstante dicha disquisición, fueron los tribunales del Poder Judicial de la Federación los que continuaron conociendo de la materia.

Ya en vigencia la Constitución Federal de 1917, en 1924, se crea la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, la cual subsistió en la Ley de Impuestos Sobre la Renta del 18 de marzo de 1925. Consecutivamente, el 10 de febrero de 1927, se publica la Ley de la Tesorería de la Federación, que contemplaba un juicio de oposición del que conocían los juzgados de distrito y que, en acatamiento del principio de definitividad, debía agotarse previo a la interposición del juicio de garantías.⁷

A mediados de los años treinta del siglo XX, durante el periodo del general Lázaro Cárdenas, tres jóvenes juristas, guiados por la visión progresista del entonces secretario de Hacienda Federal, licenciado Narciso Bassols, se dieron a la tarea de redactar la primera Ley de Justicia Fiscal.

tren encuadrados dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación. Dicha teoría se fundamentaba en una rígida interpretación del principio de la división de poderes. Por su parte, la teoría administrativista pugnaba por la necesidad de que fuera la misma administración pública la que juzgara sus propios actos, evitando así la intromisión de un poder distinto en los asuntos de su exclusiva competencia.

⁶ Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, México, Textos Universitarios, 1977, pp. 73 y 74.

⁷ Cfr. Espinoza, Lucero, *Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Porrúa, 1990, pp. 17 y ss.

Lo anterior representó el parte aguas para la instauración del sistema contencioso administrativo en nuestro país —aunque sólo fuera en materia fiscal—, pues tras la publicación de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, por disposición expresa de dicho ordenamiento, se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con plena autonomía para dictar sus fallos; con lo cual se suprime el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, así como el mencionado juicio de oposición.

El principal problema a enfrentar por esta ley, aún antes de su promulgación, consistió en determinar si la instauración de un sistema de impartición de justicia administrativa, como el propuesto, era acorde con el orden constitucional, pues la Constitución Federal de 1917 no contenía una disposición expresa y categórica que sustentara su creación; además, existía como precedente la tesis del siglo XIX, sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a propuesta de don Ignacio L. Vallarta, que en su momento trajo como consecuencia la desaparición de la llamada Ley Lares en 1853.

Aún con esa incertidumbre, a la Ley de Justicia Fiscal le siguió el Código Fiscal de la Federación de 1938.

Las discusiones y los argumentos en torno a la constitucionalidad de la jurisdicción administrativa perdían valor y sustento en virtud de la adición de la fracción I del artículo 104 de la Constitución Federal, que reconocía expresamente a los tribunales administrativos, al facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los recursos que establezcan las leyes contra las sentencias de “tribunales administrativos, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”. Es bajo el cobijo de esta disposición constitucional que se emite el Código Fiscal de la Federación de 1967.

Sin embargo, no es sino hasta octubre de 1968, con la reforma a la fracción I del artículo 104, que se despejan todas las dudas en cuanto a la constitucionalidad o no del Tribunal Fiscal de la Federación, pues se adiciona un segundo párrafo a la mencionada fracción, al tenor siguiente:

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

Esta disposición, por cuestiones de técnica legislativa, pasaría el 10 de agosto de 1987 como una fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la salvedad de la competencia del Distrito Federal.

Hoy día, gracias a la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2000, en materia federal nos encontramos ante una plena garantía de acceso a la justicia administrativa, al señalarse en la fracción XIII de su artículo 11, lo siguiente:

Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promueven en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

III. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En virtud del sistema federal adoptado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, la división territorial y política de nuestro país se constituye en treinta y un entidades federativas autónomas y un Distrito Federal, de conformidad con los artículos 43 y 44 de la mencionada norma suprema. En ésta se constriñe a los estados integrantes de la República mexicana a organizarse de acuerdo a los principios de integración política y gobierno fijados para la Federación; es decir, se sigue la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base la división del poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En esa tesitura, la fracción V del artículo 116 constitucional precisa la posibilidad de que las legislaturas de las entidades instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, al señalar:

V. Las Constituciones y leyes de los estados *podrán* instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena jurisdicción para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

De ahí que en nuestro país podamos encontrar tantos tribunales de lo contencioso-administrativo y leyes que los instituyan, les confieran competencia y regulen el proceso, como entidades federativas existen.

Así, en la década de los setenta, es decir, antes de la reforma constitucional al artículo 116, fracción IV⁸ (hoy V), se instalaron por su orden los tribunales de distrito federal en Sinaloa, Tamaulipas y Sonora; en los años ochenta se instituyeron en Hidalgo, Jalisco, Guanajuato, Querétaro, Estado de México, Guerrero, Yucatán, Baja California y Veracruz; en los años noventa se crearon en Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Colima y Tabasco; y en la primera década de este milenio se integraron en Aguascalientes, Zacatecas y Nayarit, y en enero de 2006 en Durango.⁹

Es importante comentar que en Chiapas, Campeche y Quintana Roo se formaron dentro del Tribunal Superior de Justicia una Sala Mixta, una Sala Administrativa-Electoral y una Sala Constitucional Administrativa, respectivamente, en las que además de otras materias conocen la administrativa y fiscal.

En estas condiciones, lamentablemente aun siete estados de la República mexicana no cuentan con una instancia local competente para dirimir los conflictos entre los particulares y la administración pública del estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de ambos niveles de gobierno. Dichas entidades son: Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Tlaxcala, Michoacán, Puebla y Oaxaca (los que serían diez con Campeche, Chiapas y Quintana Roo, si consideramos que no cuentan propiamente con un tribunal formalmente instituido, especializado y autónomo).

En tal sentido, antes de pensar en la supresión de los tribunales existentes, consideramos urgente su instalación en las entidades federativas

⁸ La aludida reforma a la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política Federal se generó por decreto del 25 de febrero de 1987, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo del mismo año.

⁹ Las fechas de instalación en orden cronológico son las siguientes: Distrito Federal, 17 de marzo de 1979; Sinaloa, 30 de abril de 1976; Tamaulipas, 1o. de enero de 1977; Sonora, 26 de enero de 1977; Hidalgo, 31 de diciembre de 1981; Jalisco, 24 de diciembre de 1983; Guanajuato, 24 de septiembre de 1985; Querétaro, 26 de diciembre de 1985; México, 31 de diciembre de 1986; Guerrero, 7 de julio de 1987; Yucatán, 1o. de octubre de 1987; Baja California, 31 de enero de 1989; Veracruz, 14 de febrero de 1989; Morelos, 14 de febrero de 1990; Nuevo León, 5 de julio de 1991; San Luis Potosí, 14 de abril de 1993; Colima, 11 de noviembre de 1996; Tabasco, 19 de febrero de 1997; Aguascalientes, 25 de enero de 2000; Zacatecas, 3 de abril de 2001; Nayarit, 3 de marzo de 2003 y Durango, enero de 2005.

que carecen de estas instituciones de impartición de justicia. Están dadas las bases constitucionales y las condiciones jurídicas y sociales, la demanda ciudadana por la legalidad de una exigencia justa y diaria, sólo se requiere voluntad política y vocación por la democracia de gobernantes y legisladores.

1. *Denominación y estructura orgánica*

En el devenir histórico del contencioso administrativo local, encontramos una evolución semejante en cada una de las entidades federativas que cuentan con este tipo de jurisdicción, aun y cuando, hay que decirlo, algunos se han quedado a la zaga de las existencias propias que se generan a partir de la expansión de la tecnología, el crecimiento poblacional, la necesidad de la tutela de nuevos intereses, etcétera.

Por otra parte, encontramos algunas deferencias en la denominación adoptada en cada uno de los estados, la estructura orgánica y la naturaleza jurídica de que se encuentran revestidos, pero grandes semejanzas en materia procesal y en los criterios de aplicación de la ley.

Entre los veinticinco organismos encontramos un Tribunal Fiscal, Tamaulipas; un Tribunal de lo Administrativo, Jalisco; un Tribunal Administrativo y Fiscal, Hidalgo; un Tribunal de Justicia Administrativa, Nayarit y el resto denominados tribunales de lo contencioso administrativo, con excepción de Quintana Roo, Chiapas y Campeche que, como lo dijimos antes, funcionan como salas de los tribunales superiores de justicia de dichas entidades.

En relación a su organización, tenemos por lo menos cuatro modelos de organigrama, iniciando por aquellos que son unitarios como Tamaulipas, Sonora, Zacatecas, Querétaro, Colima y Yucatán; el resto son colegiados. En Hidalgo, Guanajuato, Morelos, San Luis Potosí, Aguascalientes y Nayarit, se integran con una Sala Colegiada de tres magistrados. Otros contemplan salas ordinarias, en algunos casos regionalizadas, e integran Pleno con la suma de los magistrados de éstas como Baja California, Tabasco y Durango; finalmente, los que tienen salas regionales o bien salas ordinarias y una Sala Superior, tales como Distrito Federal, Guerrero, Sinaloa, Jalisco, Estado de México, Veracruz y Nuevo León.

2. *Ubicación y naturaleza jurídica*

En virtud de que no existe en la Constitución Federal alguna disposición que indique cuál es la ubicación política que deberán tener los contencioso administrativo locales; es decir, no se constriñe al Legislativo local a ubicar a estos tribunales dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial, así como tampoco a que tengan un régimen de autonomía constitucional, por lo que se han suscitado con particularidades propias en cada entidad, determinándose que el ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa se encomiende a instituciones autónomas del Poder Ejecutivo e independientes del Judicial y otros como parte integrante de este último, realizando en ambos casos una función materialmente judicial.

De jurisdicción autónoma encontramos en el Distrito Federal, Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Guanajuato, Querétaro, Estado de México, Guerrero, Baja California, Nuevo León, San Luis Potosí, Colima, Tabasco, Nayarit, Yucatán y Durango.

Como parte integrante del Poder Judicial del estado tenemos a Hidalgo, Jalisco, Veracruz, Morelos, Aguascalientes y Zacatecas.

Cabe precisar que una muestra de que el contencioso administrativo en nuestro país sigue por antonomasia el modelo del Consejo de Estado francés —con variantes de mayor autonomía del Poder Ejecutivo—, lo es el hecho de que como único antecedente de un contencioso administrativo local que de origen forma parte del Poder Judicial orgánico, encontramos al contencioso administrativo del estado de Aguascalientes, los cinco restantes que hoy día se encuentran dentro de la estructura organizacional de este poder se crearon de jurisdicción autónoma y luego pasaron a formar parte de él.

Quizá como nota definitoria de la evolución que ha tenido la justicia administrativa en nuestro país la encontramos en el hecho de que, hoy día, es prácticamente inexistente el contencioso administrativo de mera anulación, por lo que la mayoría de los órganos jurisdiccionales en esta materia ejercen jurisdicción de manera plena.

De mera anulación sólo tenemos tribunales en Tamaulipas, Sonora, e Hidalgo, el resto son de plena jurisdicción; sin embargo, cabe mencionar que en su origen la mayoría fueron órganos de simple anulación y con el tiempo, con base en resultados y atendiendo el reclamo ciudadano de contar con una justicia administrativa integral que haga efectiva la garantía de acceso a la jurisdicción que instituye el artículo 17 de la Constitución

Política Federal, se han impulsado las reformas legales necesarias para dotarles de plenitud de jurisdicción, permitiendo que realicen análisis de manera completa y eficaz respecto de las controversias que se someten a su conocimiento, dictando sentencias que, además de anular, pueden ordenar la modificación de las resoluciones y actos impugnados condenando, en su caso, a las autoridades al cumplimiento de ciertas obligaciones.

Para efecto de hacer cumplir sus determinaciones, los tribunales de plena jurisdicción cuentan con la atribución legal para imponer sanciones a la autoridad que se muestre contumaz en el incumplimiento de las resoluciones; tal es el caso de los tribunales de Aguascalientes, Baja California, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz, quienes, además, contemplan en sus legislaciones procedimientos que prevén la destitución de los servidores públicos que incurran en desacato. Más adelante analizaremos estos mecanismos.

IV. LA COMPETENCIA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LOCAL

La porción de jurisdicción asignada a cada uno de los contencioso administrativos se encuentra delimitada por la competencia que las legislaciones que los instituyen les otorgan. En efecto, el conocimiento y solución de los conflictos llevados al conocimiento de los tribunales administrativos de las entidades federativas se encuentra definido por el haz de facultades que les son concedidas en las leyes correspondientes; éstas encuentran variantes atendiendo a las diversas pretensiones que son susceptibles de ser ejercitadas ante cada uno de estos órganos de impartición de justicia, según lo veremos a continuación.

1. *Competencia genérica*

A excepción de los tribunales de Sonora y Tamaulipas, cuya competencia se limita a ciertos actos administrativos y fiscales, la jurisdicción contencioso administrativa local dispone de facultades para conocer y resolver de todas las controversias de naturaleza administrativa y fiscal que se susciten entre los particulares y las autoridades del Poder Ejecutivo, de los ayuntamientos y de los organismos descentralizados de ambos gobiernos.

Tal disposición determina que los contencioso administrativo locales habrán de resolver los conflictos administrativos y fiscales que puedan presentarse en relación a la legalidad de actos, procedimientos y resoluciones de cualquier autoridad de la administración pública, sea estatal o municipal y de sus organismos descentralizados, cuando esa actuación vulnere el principio de legalidad que están obligadas a cumplir las autoridades mencionadas, y que se encuentren especificadas como causas de nulidad.

Además de esa expresión genérica, los contencioso administrativo locales contemplan en su competencia el conocimiento de juicios por negativa ficta; juicio interpuesto por servidores públicos ante la aplicación de Ley de Responsabilidades, juicio de lesividad, entre otros.

2. Competencia ampliada

El dinamismo de la administración pública genera cada día un sin número de actos de los gobiernos y propicia mayores ocasiones de afectación a la esfera jurídica de los particulares.

Dicha circunstancia ha incidido en un avance importante de situaciones que requieren ser analizadas por los tribunales encargados de velar por la legalidad del actuar de las administraciones públicas, por ello encontramos estados de la República mexicana que han dotado a estos órganos jurisdiccionales de supuestos competenciales tendientes a brindar a los justiciables una justicia especializada integral.

En ese tenor, los tribunales de lo contencioso administrativo de México, Nayarit, Sinaloa y Durango, conocen conflictos que provienen de autoridades de facto, es decir, resuelven controversias entre particulares e individuos u organismos que materialmente fungen como autoridades sin que encuentren existencia jurídica formal, cuya actuación afecta la esfera jurídica de los ciudadanos.

En el caso de los tribunales del Estado de México y Nayarit, conocen de la legalidad de disposiciones de observancia general, como reglamentos administrativos, decretos de la misma índole, circulares y demás disposiciones con dicho carácter; en esta última hipótesis también se suma Jalisco.

Los tribunales del Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Zacatecas, Sinaloa y Durango, conocen de pretensiones de

declaración de resolución afirmativa ficta, cuando este valor se otorga al silencio administrativo en la propia ley que da origen a la resolución que se solicita.

En el Distrito Federal, y en los estados de México y Nayarit, además del conocimiento de asuntos que deriven de negativa y afirmativa ficta, resuelven también conflictos derivados de la violación al derecho de petición.

Respecto de controversias que se susciten por la interpretación y cumplimiento de contratos o convenios de naturaleza administrativa, disponen de competencia los contenciosos administrativos de Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Sinaloa y Durango. Cabe precisar que en la práctica la resolución de este tipo de juicios presenta algunas complicaciones de carácter material, pues existe el problema de determinar a la luz de qué disposiciones jurídicas deberá atenderse la interpretación y las causas de cumplimiento o incumplimiento de los contratos administrativos; lo anterior se presenta ya que en nuestro sistema jurídico no existe una legislación que lo prevea. Este problema ha sido salvado en los tribunales administrativos, ateniéndose a resolver sobre la legalidad del contrato y las cláusulas que comprometen a ambas partes, de acuerdo a la redacción del mismo. Por lo anterior, al resolverse que el acuerdo de voluntades ha sido incumplido por el órgano de la administración pública, se hace cumplir, si su cumplimiento no se da de forma voluntaria, haciendo uso de los medios legales con que cuenta (procedimiento de ejecución de sentencias).

También encontramos disposiciones que otorgan competencia para conocer de conflictos en los que se reclame responsabilidad patrimonial al estado o a los municipios en los tribunales de Colima, Nuevo León, Sinaloa, San Luis Potosí y Durango.

Excepcionalmente, en Colima y Jalisco los tribunales se encargan de dirimir los conflictos entre autoridades de los tres poderes del Estado, de éstos con los ayuntamientos y de estos últimos entre sí.

Únicamente en San Luis Potosí el tribunal prevé de forma expresa la competencia para resolver juicios contra las resoluciones del procurador general de Justicia del estado que confirmen las determinaciones de no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público.

En Querétaro se dispone competencia para recibir y resolver quejas y denuncias contra los servidores públicos, resultando el contencioso admi-

nistrativo el facultado para imponer sanciones en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo cual ya ha sido promovido por el Ejecutivo Federal a través de una iniciativa presentada en 2005 ante la Cámara de Diputados. Esta iniciativa tiene como propósito derivar competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a efecto de que conozca sobre el procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos y señale, de resultar procedente, la sanción que le corresponda al agente de la administración.

En el tribunal de Sinaloa, por derivación expresa del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, se prevé competencia para resolver los juicios interpuestos por servidores públicos en los que se impongan sanciones administrativas por los titulares de cualquiera de los tres poderes del Estado.

En Zacatecas, la Ley de Fiscalización Superior del Estado confiere facultad al tribunal para conocer de los conflictos que se susciten en relación al pliego definitivo que emita la Contaduría Mayor de Hacienda de la Legislatura Local en la revisión de las cuentas públicas.

En los tribunales de Sonora y Jalisco se prevé competencia para conocer de conflictos en materia laboral-burocrática, limitada en el caso de Jalisco a los conflictos laborales entre el tribunal y sus trabajadores.

No omito referir también la competencia que nos ha sido conferida por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos de ceses o bajas de miembros de instituciones policiales, resultado de la interpretación de la fracción XIII del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Federal, en la que se determina que estos cuerpos de seguridad, entre otros grupos expresamente señalados, se rigen por sus propias leyes, siendo que el referido alto tribunal concluyó en su jurisprudencia que es el contencioso administrativo el tribunal más idóneo para conocer de dichas controversias, ya que al determinarse la baja o cese de un servidor público adscrito a dichas instituciones, se rompe una relación administrativa y el acto es considerado como de autoridad. Cabe precisar que el argumento toral de la Suprema Corte deriva de la necesidad de garantizar la tutela jurisdiccional efectiva a que se refiere el artículo 17 de la carta magna, por lo que a efecto de no dejar nugatorio el acceso a la justicia pregonado, por afinidad, se irroga competencia al contencioso administrativo.

Una materia que ha venido cobrando carta de naturalización a últimas fechas en las entidades federativas de nuestro país —no obstante que la

Constitución Federal la contempla en su artículo 60., a partir de la adición publicada el 6 de diciembre de 1977— es la relativa a la de acceso a la información pública. A partir de abril de 2002¹⁰ se comienza a legislar en las distintas entidades sobre la materia con variantes importantes en cada una de ellas, pues no son coincidentes en señalar cuál es el órgano jurisdiccional competente para dirimir los conflictos que se generen por la violación al derecho de acceso a la información pública, y a las formalidades establecidas para su ejercicio.

En ese tenor, hoy día cuentan con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública los estados de Sinaloa, Querétaro, Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León y el Distrito Federal; sin embargo, como lo señalamos en líneas anteriores, no son coincidentes en señalar al órgano jurisdiccional competente para dirimir las controversias que por su aplicación se generen. Así las leyes correspondientes a Sinaloa, San Luis Potosí, Colima y Durango, crean confusión al limitarse a señalar que ante la resolución desfavorable al peticionario éste podrá acudir “a los órganos jurisdiccionales competentes” sin que se diga a cuál se refiere; la del Distrito Federal, de manera expresa, refiere que las resoluciones desfavorables a los particulares podrán ser impugnadas “ante la autoridad federal y conforme a la ley que proceda”, lo que implica que el medio de defensa quede confinado al juicio de amparo: las únicas legislaciones relativas al derecho de acceso a la información pública que determinan como competencia del contencioso administrativo el conocimiento de los conflictos que se generen por la inconformidad de las resoluciones que en la materia sean desfavorables a los peticionarios, son las de Aguascalientes y Jalisco. El resto de las legislaciones no señalan la posibilidad de impugnar las resoluciones ante órgano jurisdiccional alguno.

Estas últimas son las materias que, en mayor o menor medida, han ido derivándose como competencia del contencioso administrativo de las entidades federativas, lo cual da muestra de la evolución que la jurisdicción administrativa ha tenido en nuestro país. Asimismo, como quedó de manifiesto, estas nuevas causas de conocimiento ya han sido adoptadas en

¹⁰ El 26 de abril de 2002 es publicada en el periódico oficial *El Estado de Sinaloa* —órgano de difusión oficial en la entidad— la primera Ley de Acceso a la Información Pública del país; a partir de ella fueron emitidas después en Querétaro, Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León y el Distrito Federal.

las leyes de justicia administrativa de algunas entidades y, algunas otras, se les han otorgado a través de otras legislaciones o mediante jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No obstante que algunas de ellas corresponden a la naturaleza de un tribunal de legalidad, otras excepcionales y quizá hasta opinables, pero el avance en lo relativo a la competencia por materia es indudable, como también lo es la forma acertada en que se ha hecho frente a la resolución de los conflictos, logrando la confianza de los justiciables y el respeto institucional de las autoridades.

V. LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO IMPUGNADO ANTE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LOCALES

Uno de los avances de gran relevancia en los contencioso administrativo locales es el relativo a la suspensión de los actos impugnados; medida cautelar que ha sido retomada del juicio de amparo, no obstante, hay que decirlo, los beneficios de la figura suspensiva retomada por la jurisdicción administrativa en México se han ampliado otorgando una mayor protección a los derechos de las partes en el juicio, como lo señalaremos a continuación.

Exceptuando a los tribunales de Sonora y Tamaulipas, que no cuentan con facultades en la materia; inicialmente, en todos los tribunales esta medida cautelar se otorgaba con el fin de paralizar la ejecución de los actos en materia de controversia, con el objeto de que las cosas se mantuvieran en el estado que guardaban al momento de iniciar el juicio, y sus efectos de protección se extendieran durante su tramitación y hasta que existiere sentencia ejecutoriada.

El peligro de perder la materia del litigio, o bien, que la ejecución del acto llegara a causar perjuicios irreparables o de difícil reparación al accionante, han sido razones fundamentales para regular la institución de la suspensión, buscando caminos para hacerla más eficaz y generosa.

Por ello, ahora más allá de limitarse a paralizar los efectos y las consecuencias de un acto administrativo o fiscal emitido por las autoridades, en los contencioso administrativo locales puede otorgarse la suspensión con efectos restitutorios, de oficio, y en los casos de créditos fiscales puede concederse aun sin necesidad de garantizar el interés fiscal.

La suspensión restitutoria procede según la legislación de los contencioso administrativos de Baja California, Guanajuato, Estado de México, Nayarit, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Sinaloa y Durango, así co-

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

En la primera de las hipótesis, es decir, cuando se afecte a personas de escasos recursos económicos, que les impida llevar a cabo su única actividad de subsistencia; en las legislaciones relativas a los estados de Aguascalientes, Colima, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Yucatán y Zacatecas, se prevé la facultad del magistrado de dictar medidas cautelares que permitan preservar el medio económico de subsistencia del actor, en tanto se pronuncia la resolución definitiva.

Tratándose de la suspensión de oficio prevista en los ordenamientos que rigen en los tribunales de Jalisco, Estado de México, Nayarit, Veracruz, Sinaloa y Durango, ésta se concede desde el auto que admite la demanda cuando se trate de los siguientes supuestos: 1) Multa excesiva; 2) Privación de libertad por faltas administrativas, y 3) Por actos que de llegar a consumarse hicieren materialmente imposible restituir al ciudadano en el pleno goce de sus derechos.

En materia tributaria, el otorgamiento de la suspensión sin necesidad de garantizar los intereses del fisco es una facultad discrecional del magistrado instructor en los tribunales de Baja California, Colima, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán, Sinaloa y Durango. En algunos de estos tribunales se dispone que el auto que conceda la suspensión sin necesidad de garantizar el interés fiscal sea irrecurrible ante el propio tribunal.

En todas las legislaciones de los tribunales mencionados se establece la improcedencia de la suspensión del acto impugnado cuando se contravengan disposiciones de orden público, se cause perjuicio al interés social o se deje sin materia el juicio. Asimismo, se prevé la garantía para la protección de posibles daños y perjuicios a terceros, con el otorgamiento de la suspensión si no se obtiene sentencia favorable. También se establece la contragarantía a cargo del tercero, cuando solicite que quede sin efectos la suspensión otorgada.

La eficacia de los alcances de esta medida cautelar, que permite a los tribunales no sólo paralizar la actuación de la administración pública

que se acusa ilegal, sino que además restituye al particular en el derecho que dice violado hasta en tanto se resuelve la controversia, ha dado gran fortalecimiento a estas instituciones jurisdiccionales, permitiéndoles impartir una verdadera justicia administrativa.

VI. EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA EN LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LOCALES

Uno de los temas que mayor atención ha merecido en la evolución de la jurisdicción administrativa local ha sido el procedimiento de ejecución de las sentencias que dicta.¹¹

Poner fin al proceso de manera regular, a través de la sentencia definitiva, es la facultad por excelencia del juzgador, ya que resuelve la controversia de intereses contrapuestos entre un particular gobernado y un ente de la administración.

Cuando la sentencia favorece el interés del particular, el supuesto normal consiste en el cumplimiento voluntario de la misma, sin embargo, ante el desacato de las autoridades demandadas, o bien, ante el exceso o defecto en su cumplimiento, los contencioso administrativo locales han dispuesto en sus legislaciones diversos mecanismos que permiten la ejecución forzosa de la sentencia.

En tales condiciones, a excepción de los tribunales de Hidalgo, Sonora y Tamaulipas, en el resto de los contencioso administrativo locales se prevé desde el requerimiento de informes sobre los términos en que se ha cumplimentado la sentencia, hasta la destitución del servidor público contumaz (siempre que no se trate de aquellos que gozan de fuero), pasando por la reiteración de multas y la conminación ante el superior jerárquico a fin de que obligue a su inferior al cumplimiento de la sentencia.

¹¹ Llegados a este punto, vale la pena traer a colación el hecho de que históricamente el contencioso administrativo en México se venía erigiendo como un tribunal que impartía justicia con base en una jurisdicción mutilada o incompleta, pues las leyes que regulaban el proceso no les conferían facultades para ejecutar sus sentencias, lo que implicaba que al particular que obtenía una resolución favorable, más allá de nulificarle acto, le confería una obligación de hacer a la autoridad demandada, teniendo que acudir al juicio de amparo con la finalidad de que se obligara a la autoridad a cumplir la sentencia en todos sus términos. Hoy día, gracias al avance de la jurisdicción administrativa en nuestro país, se han dotado a estos órganos de fuerza coactiva para hacer cumplir sus fallos, característica que nos permite afirmar que estamos frente a un contencioso administrativo de plena jurisdicción.

Con excepción de los tribunales citados, los restantes veinte establecen la solicitud de informes a la demandada que acrediten el cabal cumplimiento de la sentencia; la aplicación de multas que van de los diez a los mil salarios mínimos, que pueden reiterarse las veces que resulte necesario, y simultáneamente, la vista al superior jerárquico con el fin de que conmine a la autoridad demandada al cumplimiento de la sentencia. Es importante destacar que en los tribunales del Estado de México, Nayarit y Guerrero, una vez denunciada la actitud de desacato y notificada al superior jerárquico, éste se considera obligado al cumplimiento de la resolución y sujeto a las sanciones señaladas.

Si la actitud de desobediencia persistiere en los tribunales a que nos venimos refiriendo, con excepción de los instalados en el Distrito Federal y los de Tabasco, Yucatán y Zacatecas, procede dictar la destitución del servidor público, reiterando que en el caso de los tribunales del Estado de México, Nayarit y Guerrero, esta sanción alcanza también al superior jerárquico.

Por lo que respecta a Yucatán y Zacatecas, lo que procede después de la aplicación de multas y conminación ante el superior jerárquico es solicitar de la autoridad competente la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Cabe precisar que las sanciones mencionadas son un medio de coacción impuesto a los servidores públicos que incurren en desacato por la falta de cumplimiento de la sentencia, y que su aplicación o el apercibimiento que se acuerde presiona la voluntad de la demandada a su cumplimiento; sin embargo, se presentan ocasiones en que la autoridad, aun ante la imposición de las sanciones de mérito, continúa en contumacia. En tal sentido, los tribunales de Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz, cuentan con facultades para que la propia Sala del Tribunal proceda a ejecutar el acto material a que obliga la sentencia —en sustitución de las autoridades— si tal ejecución puede ser realizada sin intervención de la autoridad demandada.

Más aún, en el caso del tribunal de Jalisco, la Sala tiene facultades para emitir la nueva resolución en sustitución de la autoridad demandada, siempre que no se trate del ejercicio de facultades discrecionales.

Por otra parte, la legislación de los tribunales de Jalisco y San Luis Potosí establecen la simultánea condenación al pago de daños y perjuicios, cuando la naturaleza de lo sentenciado lo permita.

Cuando el juicio refiera actos de privación de la propiedad de bienes inmuebles, en los estados de México, Veracruz, Jalisco y Durango se prevé el cumplimiento sustituto de la sentencia, mediante el cual el tribunal podrá ordenar el pago del valor comercial de los inmuebles, cuando la ejecución de la sentencia en sus términos afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiere obtener el actor a través de la sentencia favorable.

Cabe comentar, que en lo conducente los tribunales que aplican estas sanciones para el cumplimiento de sentencia lo realizan también por disposición expresa de la ley para el cumplimiento del acuerdo de suspensión de los efectos del acto impugnado.

VII. CONCLUSIONES

La preocupación por instituir un sistema de justicia administrativa en nuestro país ha quedado en el pasado; la confianza ciudadana que el contencioso administrativo ha generado en México es precedida de un compromiso firme, un trabajo constante y resultados que satisfacen el ideal de justicia. Hoy día, el esfuerzo de quienes nos encontramos inmersos dentro de la más alta responsabilidad del Estado moderno —la de garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades del hombre— se debe centrar en mantener una constante evolución, partiendo de la armonización que necesariamente debe existir en el sistema jurisdiccional nacional, llegando a la consolidación de un sistema integral y coherente.

El recorrido histórico y funcional actual, que mediante el presente trabajo se ha realizado, es una clara muestra de la falta de unicidad de los contenciosos administrativos de las entidades federativas de nuestro país; ello queda de manifiesto en la ubicación orgánica de la institución, las hipótesis competenciales de cada una de ellas, las facultades de coacción para hacer cumplir sus resoluciones, entre otras cuestiones de índole funcional y procesal.

Repito, hoy día la justicia administrativa local no se encuentra ante un problema de consolidación de carácter jurisdiccional, pues más allá de impartirse justicia de una manera eficaz se ha convertido en un instrumento de legitimación de la actividad gubernamental; el reto actual es otorgar a todos los gobernados del país una jurisdicción especializada que sea coherente a la vez que integral.

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

En esa tesitura, estoy convencida de que la historia no nos constriñe a sostener intactas las instituciones que, aun teniendo un pasado exitoso y un presente de resultados favorables, son susceptibles de sufrir cambios en beneficio del interés público. También creo indefectiblemente en la prosperidad y la evolución de los órganos del Estado; sin embargo, los cambios deben obedecer a las necesidades que marque el interés público. Cambiar por querer parecer modernos y acordes con teorías que aún y cuando sirvieron de resorte para formar el Estado actual —y que hoy día pueden no obedecer al interés del conjunto de la sociedad— nos llevaría a una regresión.

Segura estoy de que en nuestras entidades es insostenible un sistema local de justicia sin la presencia del contencioso administrativo, por ello, partiendo de nuestras diferencias y semejanzas, la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo del Estado de México —con apoyo del licenciado Luis Rivera Montes de Oca— continúa en el esfuerzo por realizar una legislación tipo que permita que en las leyes respectivas de cada entidad se contemplen los mayores avances en esta materia, para crear un sistema nacional de impartición de justicia administrativa y fiscal que respete las disposiciones jurídicas que conduzcan, primero, al fortalecimiento de estas instituciones, y, consecuentemente, al logro integral de la garantía de acceso a la justicia que la Constitución general consagra para los mexicanos, y que cada entidad federativa debe hacer realidad en su espacio geográfico.

Por último, no me queda más que afirmar que la inexistencia de la jurisdicción contencioso administrativa local en algunas entidades federativas es una negación al acceso de la justicia que constituye un perjuicio directo a la población, refleja indiferencia por nuestra historia en la conquista de instituciones tan nobles como el contencioso administrativo mexicano y un desapego inexplicable a nuestro sistema jurídico, haciendo nugatoria nuestra lucha perenne por los símbolos de la democracia.