

TRASCENDENCIA DE LA INSTAURACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE OAXACA

Xóchitl Raquel G. PÉREZ CRUZ

Un Estado sin justicia administrativa, no es un Estado de Derecho, que solo puede decirse realmente realizado bajo un sistema amplio de garantías jurídicas en favor de los administrados frente a los desbordes y arbitrariedades de la Administración Pública.

Miguel Ángel BERCAITZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes.* III. *La justicia administrativa en los estados de la República mexicana.* IV. *Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.* V. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Oaxaca.* VI. *Retos y perspectivas.* VII. *Conclusiones.* VIII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El control que la administración ejerce sobre sus propios actos con motivo de los recursos administrativos, es insuficiente para la debida protección de los derechos de los particulares, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto como ilegal y dejarlo sin efecto, y más cuando, en el seno de la administración, los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes.

Por ello, la justicia administrativa es en la actualidad una pieza angular del Estado de derecho, ya que es el medio de control eficaz para la administración pública frente a los administrados, pues estos pueden acudir ante órganos jurisdiccionales autónomos, imparciales y especializados, a plantear sus inconformidades, y solicitar, en su caso, la nulidad de los actos y

resoluciones emitidos por la autoridad, que consideren les afecta directa o indirectamente. Luis Rivera Montes de Oca, al respecto menciona: “La justicia administrativa es el derecho del gobernado para acceder al Tribunal de lo Contencioso Administrativo en defensa de sus derechos, cuando las autoridades estatales, sus organismos o las autoridades municipales apliquen incorrectamente la ley”.

Lo anterior se patentiza con la instauración paulatina de tribunales de lo contencioso administrativo en las entidades del país, por disposición del artículo 116, fracción V, de la Constitución federal, mismos que han surgido ante la necesidad de una jurisdicción competente para dilucidar las controversias entre la administración pública y los gobernados, colocando en situación de equilibrio a estos con el poder público.

La creación de la jurisdicción administrativa, lejos de debilitar a los gobiernos, los fortalece, y este es el caso particular del estado de Oaxaca, en el que hace año y medio se instaló el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con competencia para resolver los conflictos que se susciten entre la administración pública estatal, municipal y los particulares; la trascendencia que ha tenido la instauración de este órgano jurisdiccional se plasma en el presente trabajo, en el que exponemos desde el proceso legislativo, que culminó con la expedición de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, hasta la actividad que en la actualidad realiza el tribunal.

II. ANTECEDENTES

La justicia administrativa en México surge a mediados del siglo XIX con Teodosio Lares, quien propuso la revisión de los actos de las autoridades administrativas para que estas se ajustaran al marco legal vigente.

En 1853, el gobierno de la República central, entonces establecida, expidió la ley y su respectivo reglamento, “para el arreglo de lo contencioso-administrativo”.

El artículo 1o. de la ley, en forma enfática, declaró el principio de separación de la autoridad administrativa de la judicial, estableciendo que “no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas”, agregándose, en el artículo 13, que “los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la Administración por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones sin la previa consignación de la autoridad administrativa”.

En estos dos preceptos queda consignada la independencia de la administración, tanto en sus agentes como por sus actos, frente al Poder Judicial. Además, se estableció que nadie podría demandar al gobierno o demarca-

ciones, ayuntamientos, etcétera, sin que previamente se hubiera presentado a la administración una memoria en que se expusiera el objeto y los motivos de la demanda, debiendo esperar por cuarenta días la autorización del ministro respectivo, en el concepto de que pasado ese término debería entenderse dada la autorización.

Posteriormente, las Constituciones de 1857 y 1917, de manera similar, prohibieron la reunión de dos o más de los poderes en un solo individuo o corporación, por lo que se sostenía que si el Ejecutivo juzgara, vendría a violar el principio de separación adoptado.

A pesar de que la interpretación dada al sistema constitucional establecido en México a partir de 1857 fue la de considerar incompatible con ese sistema la creación de tribunales administrativos que conocieran de controversias que surgieran de actos de la administración, en 1936, con el decreto de la Ley de Justicia Fiscal, proyectada por don Antonio Carrillo Flores, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, que entró en vigor el 1o. de enero de 1937, y justo con ella se inició la gran transformación del contencioso administrativo, reforma que permitió la existencia del sistema de control francés, “que sostenía que ningún poder podía interferir o invadir la labor o esfera de otro”.¹

Este órgano jurisdiccional surgió como un tribunal de justicia delegada, ubicado en la esfera del Poder Ejecutivo, tal como se desprende de la exposición de motivos de la ley mencionada:

...el Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo... (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos) pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal, se consagrará así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea, pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.²

¹ Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel, *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 32.

² Carrasco Iriarte, Hugo, *Diccionarios jurídicos temáticos*, 2a. ed., México, Oxford, 2002, vol. 3, p. 895.

Ante la eficacia de los modelos contenciosos contenidos en tales disposiciones, la legislación nacional y el órgano jurisdiccional federal de la materia evolucionan con mayor solidez, en sus setenta y un años de existencia; esto no solo ha ocurrido respecto de su organización y del procedimiento que se sigue para resolver las controversias que se someten a su consideración, sino también en cuanto a su competencia material, ya que esta se amplió en forma paulatina hasta la aparición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en 1996, y un criterio jurisprudencial en 1999, que dieron lugar al incremento de su competencia, iniciando el siglo con una nueva ley, e incluso una nueva denominación; un tribunal que nació restringido únicamente respecto de la materia fiscal federal, ya que ahora tiene una competencia más amplia, transitando de un Tribunal Fiscal de la Federación a un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se encontraba centralizado en el Distrito Federal, y que a partir de 1978 se desconcentró y se extendió a lo largo y ancho del país, instalando salas regionales; de igual manera, de ser un tribunal de justicia delegada, como se asentó anteriormente, ahora cuenta con plenitud de jurisdicción.

III. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Respecto al ámbito local, es en la década de los setenta cuando nace formalmente en nuestro país la justicia administrativa de carácter estatal; es decir, antes de la reforma constitucional al artículo 116, fracción IV³ (hoy V), se instalaron por su orden los tribunales del Distrito Federal, 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 Aguascalientes, Zacatecas y Nayarit, en febrero de 2005 se instaló el Tribunal de Durango, en enero de 2007 el Tribunal de Oaxaca, y en enero de 2008 el Tribunal de Michoacán.

Es importante comentar que en el estado de Chiapas correspondía hasta diciembre de 2007 a las salas civil y mixtas regionales⁴ del Supremo Tri-

³ La mencionada 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.

⁴ El artículo 14 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Chiapas dispone: “En contra de los actos especificados en el artículo 1o. de esta ley y de no optarse por el recurso de reconsideración el interesado podrá promover juicio de nulidad ante la Sala

bunal de Justicia conocer de los recursos que prevé la Ley de Justicia Administrativa, y a partir de enero de 2008 con la instauración del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado, compete ahora a este órgano jurisdiccional dilucidar los conflictos entre particulares y la administración pública.⁵

En tanto que en Baja California Sur corresponde a la Sala Civil Administrativa conocer del juicio contencioso administrativo;⁶ en los estados de Campeche⁷ y Tlaxcala⁸ existen salas electorales-administrativas, y en Quintana Roo existe la Sala Constitucional Administrativa.⁹ Las mencionadas salas pertenecen a los respectivos poderes judiciales de sus estados.

Por otra parte, en el estado de Coahuila, el 29 de agosto de 2006 se reformó el artículo 135 de la Constitución local, que en lo conducente dispone: “El Poder Judicial se deposita, para su ejercicio, en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal Electoral, en el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo...”; asimismo, el artículo segundo transitorio de la citada reforma señala: “El Poder Legislativo del Estado expedirá la Ley de Justicia

Civil, las Salas Mixtas Regionales y Sala Unitaria del Supremo Tribunal de Justicia, que se substanciará y resolverá con arreglo al procedimiento que señala esta ley”.

⁵ Dicha competencia surge de la reforma a la Constitución local del estado de Chiapas, aprobada por Decreto 004 del 29 de noviembre de 2007, artículo 14, apartado C, y artículo 49, párrafos cuarto y sexto.

⁶ El artículo 3o. de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Baja California Sur, expedida mediante decreto 1519 del 22 de febrero de 2005, dispone: “La Sala Civil y Administrativa será competente para conocer del Juicio Contencioso Administrativo promovido por los particulares o servidores públicos...”.

⁷ El Código de Procedimientos Contencioso-Administrativo del Estado de Campeche se expidió el 4 de enero de 1997. Dicho ordenamiento otorga competencia a la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia para resolver los juicios que el citado ordenamiento señala. Por otra parte, el Decreto 42, 8 de diciembre de 1992, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 10 de ese mismo mes y año, por el cual la LIV legislatura local expidió el Código Fiscal del Estado, concretamente del título séptimo y el artículo tercero transitorio, se advierte que se previó la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo cual se puede corroborar también en el artículo segundo transitorio del actual Código, que en su parte final dispone que todas las menciones que se hagan al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en lo sucesivo se entenderán como hechas a la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado, de donde se advierte que en sus orígenes la justicia administrativa en el estado de Campeche contó con un tribunal, y posteriormente lo convirtieron en Sala.

⁸ En 2002, mediante reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, se crea la Sala Electoral Administrativa.

⁹ La Legislatura del Estado de Quintana Roo aprobó, el 12 de agosto de 2004, la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, en la cual se establece que corresponde a la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia conocer de los juicios a que se refiere el artículo 106 de la Constitución Política del estado.

Administrativa que regulará la competencia, procedimientos, organización y atribuciones del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, que iniciará sus actuaciones una vez aprobada la partida presupuestal para su operación”; a la fecha no se ha instalado el tribunal en esa entidad; únicamente se expidió, el 17 de agosto de 2007, la Ley de Procedimiento Administrativo.

Situación similar sucede con el estado de Chihuahua, cuya Constitución estatal, en su numeral 64, fracción XXVI, dispone que es facultad del Congreso

...instituir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, que tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones...

De igual manera, las fracciones XV, apartado B, XVI y XIX, señalan que corresponde a la legislatura: nombrar, recibir la protesta legal y conceder licencia temporal para separarse del ejercicio de sus funciones a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En concordancia con lo anterior, el artículo 93, fracción XX, de la mencionada Constitución estadual, refiere que es facultad y obligación del gobernador de ese estado proponer al Congreso, los candidatos a magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

No obstante lo anterior, en el estado de Chihuahua en la actualidad tampoco se ha instalado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.¹⁰

En estas condiciones, los estados que no cuentan con una instancia local competente para dirimir los conflictos entre los particulares y la administración pública estatal o municipal son Chihuahua, Coahuila y Puebla. Este último lamentablemente ni siquiera cuenta con disposición en su Constitución local que faculte al Legislativo a crear un órgano jurisdiccional con competencia en materia administrativa.

La lenta aparición y en otros casos la inexistencia de tribunales especializados en los estados de la República se debe a que el artículo 116, fracción V, de la Constitución federal al otorgar esta facultad al legislador local, lo hizo de manera potestativa, y no obligatoria, al disponer:

¹⁰ El 22 de noviembre de 2007, la Sexágésima Segunda Legislatura del Estado de Chihuahua dio a conocer su plan de trabajo para los próximos tres años, en el que entre otros puntos se contempla dotar al Tribunal Estatal Electoral, de funciones de Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Cfr. <http://www.elagoradechihuahua.com/Presentan-Agenda-Legislativa,1518.html>.

Las constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

De donde se advierte que no existe imperativo para crearlos, sino que los deja a su arbitrio. Pese a ello, como ya se mencionó, solo faltan tres entidades por crear un organismo especializado en dirimir los conflictos entre la administración y los administrados, llámese sala o tribunal; por lo que a pesar del término “podrá”, que utilizó el legislador federal, en la actualidad contamos con un procedimiento y tribunales de lo contencioso administrativo locales, avalados totalmente por la Constitución federal. Durante el desarrollo de algunos de ellos hemos visto cómo han pasado de ser tribunales exclusivos de materia tributaria a tribunales con una amplia competencia administrativa.

Es importante señalar también que la evolución ha ido desde ser tribunales de mera anulación hasta constituirse como tribunales de plena jurisdicción; de igual manera, se ha ampliado el acceso a la jurisdicción administrativa en aquellas legislaciones que han pasado de la exigencia del interés jurídico del administrado hasta el establecimiento del interés legítimo.

En esta tesitura, los tribunales de justicia administrativa responden al reclamo democrático de obligar a la administración pública a respetar el derecho de los particulares, ya que algunos servidores públicos aún se resisten a someter sus actos al régimen de legalidad impuesto por el propio Estado de derecho en el que vivimos, situación tal que resulta fundamental la existencia de un tribunal especializado que juzgue la actuación de los mismos, como órgano intermedio de legalidad, y que resuelva en un plano de imparcialidad las controversias cuando estamos en presencia de actos de autoridad arbitrarios o indebidamente fundados o motivados.

IV. LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE OAXACA

La entidad oaxaqueña se erige hoy como el penúltimo estado en donde recientemente se ha institucionalizado la justicia administrativa.¹¹

A partir de que la Constitución federal, en el artículo 116, fracción V, impulsa la instalación de tribunales de lo contencioso administrativo en los

¹¹ El último estado en instalar un tribunal de lo contencioso administrativo fue Michoacán.

estados de la República, se desarrolla y expande la instancia local para dirimir los conflictos entre los particulares y la administración pública estatal y municipal.

En el caso de Oaxaca, bien puede decirse que el avance nacional en el desarrollo y consolidación del ámbito jurisdiccional administrativo ha sido plasmado en la construcción de la Ley de Justicia Administrativa, pues desde la propuesta que surgió del gobernador Ulises Ruiz Ortiz, como acción primigenia de su plan de gobierno, se tuvieron en cuenta los avances normativos en la materia, emanados de profundas reflexiones de quienes han transitado por largos años en la jurisdicción contenciosa administrativa; por ello, representa para los oaxaqueños un ordenamiento jurídico de avanzada.

La Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 31 de diciembre de 2005, entró en vigor el 1o. de enero de 2006, y fue consecuencia de una reforma a la Constitución estatal, en cuyo artículo 125 se establecen los límites de la justicia administrativa; fija los principios a los que se deberá sujetar la sustanciación y trámite de los recursos y juicios,¹² y se instaura el Tribunal de lo Contencioso Administrativo como órgano del estado, de control de legalidad, con plena jurisdicción y competencia, dotado de autonomía para dictar sus fallos y hacerlos cumplir, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En su primera parte regula las características generales de los actos y resoluciones administrativos, estatuye un procedimiento administrativo general, así como un medio de impugnación común, con el recurso de revisión, que dan mayor certeza jurídica al administrado y propician la eficaz actuación de las autoridades administrativas dentro de la legalidad.

Al establecer la optatividad en la impugnación,¹³ dota al administrado de mayores posibilidades de defensa y seguridad jurídica, porque cuenta así con dos vías alternativas de impugnación: el recurso en el ámbito administrativo y el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En el libro segundo que integra la ley se regula la organización, integración y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La última parte del ordenamiento jurídico se refiere al proceso contencioso administrativo.

Establece un juicio, que se destaca por su celeridad y la brevedad de los plazos, ya que establece treinta días para la presentación de la demanda, a partir de que surta efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto

¹² Los principios que se establecen son los de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

¹³ Artículos 66 y 122 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

o resolución, y cinco días para ampliar la misma; nueve días para la contestación y cinco días para contestar la ampliación; una vez contestada la demanda se citará a una audiencia para el desahogo de pruebas y alegatos. La sentencia se pronunciará en un término que no exceda de quince días hábiles contados a partir de la fecha de la celebración de la audiencia. Las resoluciones y acuerdos se podrán recurrir dentro de los cinco días hábiles siguientes al que surta efectos la notificación respectiva. En caso de que alguna de las salas no pronuncie la resolución que corresponda dentro del plazo señalado, se podrá promover ante el Pleno una excitativa de justicia.

Por otra parte, impone el deber de suplir la deficiencia de la queja para el administrado;¹⁴ legítima para accionar al titular de un interés jurídico o legítimo.¹⁵ Por lo tanto, la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, al reconocer el interés legítimo, permite el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos no obstante que carezcan de la titularidad del derecho subjetivo respectivo, lo que representa un importante avance, al ampliar el número de gobernados que pueden acceder al procedimiento en defensa de sus intereses.

Es de destacarse que el legislador oaxaqueño innovó en materia de justicia administrativa al regular medidas alternativas de solución de controversias, dotando a los jueces instructores de la facultad de conciliar o mediar entre las partes,¹⁶ cuando estas lo soliciten. La legislación oaxaqueña es la única en el país que prevé la mediación como método alternativo para solucionar las controversias de carácter administrativo.¹⁷ En este aspecto, consideramos

¹⁴ Artículo 118.

¹⁵ Artículo 134

¹⁶ Artículo 111, fracciones II y III.

¹⁷ Estados como Morelos y Nayarit, entre otros, contemplan la conciliación. Al respecto, el artículo 83 bis de la Ley del estado de Morelos dispone: "...una vez admitida la demanda, el magistrado señalará de inmediato fecha y hora para la celebración de una audiencia de conciliación dentro de los diez días siguientes.

Si asistieren las partes, el magistrado examinará las cuestiones relativas a la legitimación procesal y luego se procederá a procurar la conciliación que previamente hubiere preparado al estudiar el expediente y propondrá a las partes alternativas de solución al litigio; de igual manera las propias partes pueden hacer propuestas de arreglo. Si los interesados llegan a un convenio, el magistrado lo aprobará de plano si procede legalmente y su homologación en sentencia tendrá fuerza de cosa juzgada. Si una o ambas partes no concurren sin causa justificada, se dictará la resolución que corresponda".

En tanto que el artículo 185 de la Ley de Justicia y Procedimientos del Estado de Nayarit menciona: "En cualquier momento de la tramitación del proceso administrativo, las partes podrán llegar a arreglos conciliatorios que pongan fin al asunto, siempre que no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables. Los acuerdos o convenios respectivos, aprobados

que la mediación es el método más aceptable entre las técnicas alternativas para resolver los litigios entre autoridad y particular, al ser ellos los que intervienen activamente negociando sus intereses a través de la revalorización del diálogo. Como sabemos, el papel del mediador es apoyar a los mediados, facilitándoles la comunicación para lograr una solución favorable a ambos, pero sin ser él quien proponga o imponga las soluciones, actitud muy diferente al conciliador, cuya función fundamental es proponer las posibles soluciones que puedan ser adoptadas voluntariamente por las partes. Para hacer realidad esta facultad que la ley da a los jueces instructores del Tribunal Contencioso Administrativo, los mismos se han capacitado en materia de mediación, para desempeñarse de manera profesional como mediadores, cuando las partes así lo soliciten.

Debe resaltarse que el legislador no consideró prudente que fuera el magistrado que conoce del asunto el que mediara, sino que dejó la facultad, como ya se dijo, a los jueces. Esto es importante, porque con ello se evita contaminar la imparcialidad que se requiere, al haberse ya configurado una idea del sentido de la sentencia. Frente a las sentencias emitidas por la vía jurisdiccional, los métodos alternos ofrecen ventajas relevantes, entre las que destaca que el acuerdo final, al ser producto del consenso de las partes, será acatado, lo que no acontece en las sentencias emitidas por el tribunal, las que se impugnan en un alto porcentaje por las partes mediante el recurso de revisión, e incluso a través del juicio de amparo.

Asimismo, el legislador otorgó jurisdicción plena al Tribunal para resolver modificando el acto impugnado para determinado efecto; igualmente, lo facultó para hacer cumplir sus fallos, mediante el cumplimiento en sustitución de la autoridad administrativa contumaz y la imposición de sanciones pecuniarias, así como la determinación de responsabilidades de carácter administrativo y penal, en su caso.¹⁸

Se regula también la suspensión con efectos restitutorios¹⁹ únicamente cuando se trate de actos privativos de la libertad decretados al particular por la autoridad administrativa, o bien cuando a juicio del magistrado sea necesario otorgarle efectos con objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al particular; de igual manera, la suspensión restitutoria podrá decretarse de oficio si tiene interés la sociedad.

por el magistrado instructor, producirán todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia ejecutoria”.

¹⁸ Artículos 183 y 184.

¹⁹ Artículo 189.

V. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE OAXACA

La exposición de motivos de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, en el apartado correspondiente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, refiere:

Se entrega al pueblo de Oaxaca el órgano encargado de la aplicación de la ley que regirá las controversias suscitadas entre la autoridad y el gobernado; tribunal que al ser un órgano imparcial, y al estar obligado a observar los principios de legalidad, sencillez, celeridad, eficacia, publicidad, gratuidad y demás que rigen el procedimiento administrativo, es una instancia confiable en la cual se podrá satisfacer el deseo de justicia administrativa de los oaxaqueños.

Este órgano encargado de impartir justicia administrativa en el estado de Oaxaca se instaló formal y materialmente el 9 de enero de 2007; actualmente se integra por tres magistrados,²⁰ designados por el Congreso del estado a propuesta del Ejecutivo.

El tribunal se erige como un órgano del estado, de control de legalidad con plena jurisdicción y competencia, dotado de autonomía plena para dictar sus fallos y hacerlos cumplir, interpretar la ley administrativa y determinar la legalidad a través de sus resoluciones; cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Este órgano jurisdiccional se estructura como un tribunal biinstancial, configurándose la primera instancia, por ahora, con tres salas unitarias, presididas por cada uno de los magistrados, que en conjunto conforman el Pleno, que es su autoridad máxima. El tribunal es presidido por uno de los magistrados, que anualmente se elige en la primera sesión ordinaria.

Al tribunal le corresponde resolver las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, así como las que se susciten entre los municipios entre sí o entre estos y el gobierno del estado, como consecuencia de los convenios que celebren para el ejercicio de funciones, de ejecución de obras o prestación de servicios públicos municipales. También será competente para conocer de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración municipal.

Algunos de los actos y resoluciones de los que conoce el tribunal oaxaqueño son: resoluciones que determinen créditos fiscales estatales o municipales, multas de carácter no fiscal; seguridad pública (elementos de seguri-

²⁰ La Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca no es limitativa en cuanto al número de magistrados que deban integrar el tribunal. Esto responderá a las necesidades del trabajo y al presupuesto (artículo 81 de la ley).

dad: policías estatales y municipales), contratos de obra pública, licitaciones, licencias, permisos, autorizaciones, concesiones.

Mención especial merecen los asuntos relativos al derecho de acceso a la información y de responsabilidades de los servidores públicos. En el primer caso es relevante la competencia que el legislador dio a este tribunal para conocer de las resoluciones que emita el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca, que resulta ser, en la entidad oaxaqueña, un órgano constitucional autónomo, lo que podría suponer que sus actos quedan fuera del contencioso administrativo, pero al señalarse en forma expresa en el artículo 76 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca,²¹ que “las resoluciones del Instituto serán definitivas para los sujetos obligados y los particulares podrán impugnarlas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”, se constituye en una garantía de acceso a la justicia para el ciudadano, ya que podrá, en su caso, solicitar que se proteja su derecho a la información o su derecho de reserva y de confidencialidad. En este único caso, por disposición de la propia ley de transparencia estatal, resulta necesario agotar el recurso administrativo de revisión ante el Instituto de Acceso a la Información, previo a promover el juicio contencioso.

Tratándose de responsabilidades de los servidores públicos, al ser de naturaleza administrativa los procedimientos seguidos en forma de juicio en contra de servidores así como exservidores, por lo que se surte la competencia del Tribunal Contencioso, aun cuando los servidores públicos sancionados no presten sus servicios al Poder Ejecutivo, sino al Poder Judicial (jueces, secretarios, actuarios) o al Poder Legislativo; esta competencia deriva precisamente de la naturaleza del propio procedimiento, y se encuentra consignada de manera expresa en el artículo 96, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, que señala que las salas del tribunal son competentes para resolver los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones en materia de responsabilidad administrativa; por lo que los tribunales del Poder Judicial de la Federación han sobreesido demandas de amparo de servidores del Poder Judicial o del Legislativo, que una vez agotado el procedimiento iniciado por el órgano de control interno respectivo, han solicitado el amparo y protección de la justicia federal, porque han considerado que los quejosos no agotaron el principio de definitividad, pues no acudieron ante este Tribunal a promover un juicio contencioso.²²

²¹ Ley aprobada mediante decreto 221, del 28 de febrero de 2008, y publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* del 15 de marzo de 2008.

²² Juicio de amparo PRAL. 256/2007, Juzgado Octavo de Distrito con sede en la ciudad de Oaxaca de Juárez.

Las materias que se excluyen de la jurisdicción del tribunal son las de carácter electoral, de justicia agraria y laboral, las resoluciones administrativas que tengan relación con la defensa de los derechos humanos, con las actividades desarrolladas por la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, y las dictadas por el Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales de investigación de los delitos o de la representación social.

En cuanto a las facultades de que está investido el órgano jurisdiccional, cabe citar que puede fijar criterios obligatorios, siempre que estos se sustenten en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario. Desde luego, cuenta también con facultad reglamentaria, por lo que, treinta días siguientes a su instalación, publicó su Reglamento Interno, con el que se estableció la estructura orgánica y las bases de operación.

Por lo que se refiere a la estructura, el tribunal cuenta, además de las áreas jurisdiccionales, con una Coordinación de Asesores, que es la encargada de orientar y asesorar, de manera gratuita, a aquellos administrados que demuestren tener la necesidad de asistencia profesional y no cuenten con recursos económicos para contratar los servicios profesionales, exceptuándose los asuntos de giros con impacto social, que atenten contra la moral, contra las buenas costumbres o induzcan a la violencia. Cabe destacar que esta área, aun cuando pertenece al tribunal, cuenta con autonomía de gestión, que le garantiza la asesoría legal y completa a los particulares, puesto que son quienes elaboran las demandas y dan seguimiento al juicio hasta su resolución definitiva dentro del tribunal.

Asimismo, existe una Coordinación de Capacitación y Mejoramiento en materia jurídico-administrativa, cuya finalidad es organizar conferencias, cursos, seminarios y talleres para actualizar de manera permanente al personal, garantizando con ello la especialización de los funcionarios del tribunal.

La importancia y trascendencia de la instalación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Oaxaca es que se erige como respuesta a una demanda social largamente planteada, la satisfacción de justicia en el campo administrativo para los gobernados; representa el medio idóneo para dar cauce a todas las expresiones sociales, por el sendero del respeto a las instituciones y a la legalidad; aspira a ser el dique que contenga actitudes beligerantes que propician la descomposición del tejido social y ponen en riesgo la convivencia pacífica y armónica de sus integrantes.

En efecto, el Estado de derecho implica, hoy día, la necesidad de que los gobiernos impriman mayor eficacia y eficiencia a la función pública, ajustándola no solo a la legalidad, sino arropándola con transparencia, ren-

dición de cuentas y principios éticos;²³ una garantía de que así suceda en nuestra entidad es el surgimiento de la justicia administrativa en el estado de Oaxaca, instrumento de gran valía para el control de la legalidad de los actos emitidos por la autoridad administrativa, y que representa seguridad jurídica para los gobernados.

En esta materia existía la necesidad de contar con un órgano jurisdiccional que vigilara el actuar de la administración pública estatal y municipal de la entidad oaxaqueña, la cual se patentiza con el número de demandadas recibidas en su primer año de actividades,²⁴ lo que se resume de la siguiente manera:

Se presentaron 202 pretensiones planteadas en 131 demandas; el 55% fue en contra de autoridades municipales, y el restante en contra de autoridades estatales, de las cuales 33 corresponden a 15 dependencias de la administración pública estatal y 62 a autoridades de 17 municipios; una de las demandas se dirigió tanto en contra de autoridades estatales como municipales.

Las pretensiones de los administrados consistieron principalmente en:

- Nulidad de resoluciones.
- Nulidad de notificaciones.
- Nulidad de acuerdos.
- Nulidad de oficios.
- Nulidad de créditos.
- Nulidad de órdenes de comisión.
- Nulidad de órdenes de verificación.
- Nulidad de multas.
- Negativa ficta.
- Positiva ficta.
- Pago de reparación de daños y perjuicios.
- Pago de salarios vencidos y otras prestaciones laborales.

Debe destacarse que en el mayor número de casos planteados en el primer año de actividades del tribunal el administrado ha obtenido sentencia favorable a sus pretensiones.

Mención especial merece el interés económico de los juicios que se han tramitado, los que oscilan entre los noventa pesos, como importe mínimo

²³ Así lo planteó el gobernador del estado, Ulises Ruiz Ortiz, en el Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010.

²⁴ Los datos que se mencionan corresponden al periodo comprendido del 11 de enero al 1o. de diciembre de 2007.

de una demanda, y los novecientos sesenta y cuatro millones de pesos, en el caso de otra, lo que deja ver la amplia competencia jurisdiccional que permite a los justiciables resolver las controversias, que de la misma forma representan en algunos casos cantidades elevadas y en otros, mínimas, pero que de igual manera impactan en su economía, ya que en estos casos resultaron beneficiados al emitirse sentencia en su favor.

En el ámbito de la segunda instancia, se presentaron 67 recursos de revisión tramitados por el Pleno.

En cuanto al cumplimiento de las sentencias definitivas, las autoridades, tanto del orden estatal como del municipal, han sido puntuales y oportunas; solo en un caso ha sido necesario acudir a los medios de apremio en contra de la autoridad para lograr el cumplimiento, lo que constituye la plena jurisdicción de que está investido el tribunal para hacer cumplir sus fallos.

Por su parte, la Coordinación de Asesores de lo Contencioso Administrativo atendió 180 asuntos, de los cuales 56 casos han merecido solo consultas sobre la ley, y 124 casos han sido asesorados; se destaca que los administrados han provenido de las diversas regiones del estado, por lo que esta coordinación coadyuvó con los administrados para promover, en diez casos, demandas de nulidad.

En otros casos, la Coordinación de Asesores, con la finalidad de proporcionar al usuario una solución rápida y eficaz, dialogó con las autoridades respectivas, y se dio la solución correspondiente; esta intervención representa una posibilidad cierta para los administrados, que les permite resolver sus disputas sin llegar a juicio. Sin embargo, debe señalarse que esto no es sustitutivo de la justicia ordinaria, puesto que los órganos jurisdiccionales seguirán siendo elemento fundamental de sustentación de los sistemas democráticos.

Por lo que corresponde al presente año, del 2 de enero al 30 de abril, existen 350 demandas, y en la segunda instancia se han presentado 200 recursos de revisión, en tanto que la Coordinación de Asesores de lo Contencioso Administrativo ha brindado 90 asesorías, de las cuales 25 han ameritado presentación de demandas, mientras que en 16 casos se ha dialogado con las autoridades respectivas, con la solución correspondiente; los restantes 49 asesorías se han canalizado a las instancias correspondientes.

De lo anterior se advierte que los planteamientos se han triplicado en este segundo año, lo que responde a la amplia difusión que al respecto se ha dado por parte del tribunal, pero también a la necesidad que tienen los administrados de acudir ante un órgano independiente de la administración pública para demandar la nulidad, en su caso, de aquellos actos y resoluciones que consideren les afecte de manera directa o indirecta. De tal

modo que al concluir el presente año, considerando el número promedio de demandas recibidas por mes, se tiene proyectado recibir aproximadamente mil demandas.

De igual manera, los efectos de la existencia de un órgano de control jurisdiccional en materia administrativa trascienden de manera palpable a la administración pública oaxaqueña, la que a partir de la expedición de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, y posteriormente la instalación del Tribunal, aplica el procedimiento general, asegurando con ello que en la administración pública estatal o municipal exista:

- a) Unidad, porque se determina que el procedimiento es común para todos los ámbitos de la administración pública estatal y municipal.
- b) Agilización en la tramitación de los procedimientos.
- c) Simplificación del sistema de recursos.

Lo expuesto es solo el comienzo del trabajo de esta nueva institución jurisdiccional ante la sociedad, mismo que día a día se consolida, porque al instituirse este órgano especializado, autónomo e imparcial, que bajo los principios de legalidad, sencillez, celeridad, eficacia, publicidad y gratuidad, resuelve las controversias suscitadas entre la autoridad y el gobernado, la sociedad oaxaqueña tiene ahora a su disposición una ley y un órgano que hacen realidad la justicia administrativa, por largo tiempo dilatada.

VI. RETOS Y PERSPECTIVAS

A casi un año y medio del inicio de sus actividades, este órgano jurisdiccional se va consolidando ante la sociedad.

Quienes asumimos la responsabilidad de impartir justicia administrativa por primera vez en la historia de nuestro estado sabemos que enfrentamos grandes retos para contar con mejores instrumentos que nos permitan brindar un servicio adecuado, eficaz y completo en la administración de justicia puesto que aun cuando los oaxaqueños están cada vez más informados e interesados en el actuar de este órgano jurisdiccional, debemos impulsar la cultura jurídica, que en muchos sectores de la sociedad mexicana necesita ser desarrollada, con la finalidad de que conozcan sus instituciones y la función de estas; en este sentido, se realizan giras de difusión por todo el territorio del estado; asimismo, constantemente se capacita a los funcionarios de la administración pública estatal, así como a los servidores públicos de los 570 municipios que conforman la entidad oaxaqueña.

Por otra parte, se trabaja coordinadamente con el Congreso del estado para impulsar las reformas legales que permitan cumplimentar los objetivos de la Ley de Justicia Administrativa, para proporcionar certeza y seguridad jurídica a los administrados, así como para que las autoridades cuenten con las herramientas legales eficientes en su actividad administrativa.

Lo anterior proporcionará cauces legales e institucionales para el reclamo y protección de los derechos de los administrados, sobre todo cuando estos son vulnerados por la propia autoridad, cuya función está encomendada al servicio público.

VII. CONCLUSIONES

No es suficiente con que la administración pública revise sus propios actos a través de los recursos administrativos, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto como ilegal y dejarlo sin efecto.

Para garantizar a los administrados el acceso efectivo a la justicia administrativa es necesario que exista un órgano jurisdiccional independiente, autónomo y especializado, que ejerza un control eficaz de la administración pública frente a los administrados.

Los tribunales de lo contencioso administrativo son en la actualidad una pieza angular del Estado de derecho, ya que ante ellos el administrado puede acudir a demandar la nulidad de los actos o resoluciones dictados por la administración pública, que considere le causen perjuicio directo o indirecto.

Por lo anterior, en la mayoría de las entidades de la República mexicana se han instituido órganos jurisdiccionales en la materia. En el caso del estado de Oaxaca, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo constituye una respuesta objetiva a la demanda social, como reflejo exacto de la voluntad política de cambio institucional y de avance democrático.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 7a. ed., México, Porrúa, 2005.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Diccionarios jurídicos temáticos*, 2a. ed., México, Oxford, 2002, vol. 3.
- CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel, *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Diccionario jurídico mexicano, 11a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t.: P-Z.

Enciclopedia Jurídica Omeba.

MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, *El recurso administrativo en México*, 4a. ed., México, Porrúa, 1997.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

PÉREZ DAYÁN, Alberto, *Teoría general del acto administrativo*, México, Porrúa, 2003.

Plan Estatal de Desarrollo Sustentable para el Estado de Oaxaca 2004-2010.