



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN
NICOLÁS DE HIDALGO**

División de Estudios de Posgrado de la
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

**“Valoración de la Efectividad del Recurso de Reconsideración dentro del Tribunal
de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo”**

**Que para obtener el grado de Maestra en Derecho con opción terminal en Derecho
Administrativo presenta:**

REYNA LIZBETH ORTEGA SILVA

ASESOR:

**Doctor en Derecho
Carlos Salvador Rodríguez Camarena**

CO-ASESORA:

**Doctora en Ciencias en Negocios Internacionales
Priscila Ortega Gómez**



Dedicatorias:

*A mis padres Reyna y José,
por dedicar la vida entera a sus hijos,
siempre luchando por darnos lo mejor.*

*A mis hermanos José, Germán y Mónica,
Porque los tres son un ejemplo a seguir,
somos diferentes pero tenemos la misma esencia.*

*A mi cuñada Yadira y a mis sobrinas,
Camila y Regina por regalarme sonrisas y alegrías.*

*A mi Tío Rubén, por ser un segundo padre y
el más grande apoyo para toda la familia, siempre
impulsando nuestros sueños.*

*A mi amigo Alfredo Reyna y a su familia, por la confianza
en mí y ayudarme en mis metas personales.*

*A mi jefe y amigo el Magistrado Rubén Herrera,
por su apoyo, sus consejos y ser un gran ejemplo
de superación profesional.*

Agradecimientos:

*A mi Asesor, el Doctor Carlos Salvador Rodríguez Camarena y
a mi Co-Asesora la Doctora Priscila Ortega Gómez,
por tenerme paciencia, por compartirme su
conocimiento y sobre todo por su valioso apoyo y consejo.*

*A mis profesores, que contribuyeron en mi
crecimiento con sus enseñanzas, por despertar en mi
las ganas de seguir aprendiendo de ellos.*

*Al núcleo académico de la Universidad Michoacána
de San Nicolas de Hidalgo y su División de Estudios de Posgrado
de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales,
por aportar las herramientas necesarias para
la superación de sus alumnos.*

INDICE

RESUMEN.....	VIII
ABSTRACT.....	IX
INTRODUCCIÓN.....	X

Capítulo 1 Derecho administrativo

1.1	Concepto de derecho administrativo.....	1
1.1.1	Derecho de la actividad administrativa.....	2
1.1.2	Derecho de la administración y de los particulares.....	2
1.1.3	Naturaleza sustantiva.....	2
1.2	Derecho administrativo mexicano.....	3
1.2.1	Evolución del derecho administrativo.....	4
1.3	Acto administrativo.....	4
1.3.1	Administración pública.....	7
1.3.2	Administrado.....	9
1.4	Fuentes del Derecho Administrativo.....	10
1.4.1	La Constitución Política Federal.....	11
1.4.2	La Ley.....	12
1.4.3	Reglamentos, Circulares, Acuerdos y Decretos.....	13
1.4.4	Costumbre.....	14
1.4.5	Jurisprudencia.....	14
1.4.6	Doctrina.....	15
1.4.7	Tratados y convenios internacionales.....	15
1.5	Garantías Constitucionales del Gobernado en Materia de Justicia Administrativa.....	15
1.5.1	Garantía de Igualdad.....	17
1.5.2	Garantía de Audiencia.....	18
1.5.3	Garantía de legalidad.....	20

Capítulo 2 Evolución histórica de los órganos de jurisdicción administrativa y fiscal en México

2.1	Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853.....	21
2.1.1	Contencioso administrativo en la Ley de 1853.....	22
2.2	Constitución de 1857.....	23
2.3	Ley sobre lo Contencioso Administrativo de 1865.....	25
2.4	Reforma de la Constitución de 1917.....	25
2.4.1	Decretos de 1929 y 1930.....	26
2.5	Ley de justicia fiscal de 1936.....	26
2.6	Código Fiscal de la Federación de 1938.....	27
2.7	Reforma al Código Fiscal de la Federación de 1938 y Reforma Constitucional de 1946.....	28
2.8	Reformas constitucionales y Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (1967-1968).....	29
2.9	Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Distrito Federal de 1971.....	30
2.9.1	Definición, bases constitucionales y legales.....	31
2.9.2	Organización.....	31
2.9.3	Competencia.....	31
2.9.4	Jurisprudencia.....	32
2.9.5	Ejecución de las sentencias.....	32
2.10	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	33
2.10.1	Evolución legal.....	34
2.10.2	Organización.....	35
2.10.3	Competencia.....	36
2.10.4	Jurisprudencia.....	37
2.10.5	Medios de Impugnación.....	38
2.10.6	Ejecución de los fallos.....	39
2.11	Órganos jurisdiccionales administrativos y fiscales de las entidades federativas.....	40
2.11.1	Entidades Federativas.....	41
2.11.2	Organización.....	45
2.11.3	Designación.....	46
2.11.4	Competencia.....	51

Capítulo 3 Justicia administrativa

3.1	Justicia administrativa.....	53
3.1.1	Idea general de justicia administrativa.....	54
3.1.2	Concepto de justicia administrativa.....	55
3.2	Control administrativo de la administración pública.....	55
3.3	Control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos.....	57
3.4	Concepto de juicio contencioso administrativo.....	58
3.5	Proceso administrativo.....	59
3.5.1	Procedimiento administrativo.....	60
3.5.2	Diferencia entre proceso administrativo y procedimiento administrativo..	61
3.5.3	Naturaleza del proceso administrativo.....	62
3.6	Principios del proceso administrativo.....	63
3.6.1	Debido proceso	63
3.6.2	Tutela judicial efectiva	64
3.6.3	Audiencia.....	65
3.6.4	Legalidad	66
3.6.5	Igualdad de las partes	67
3.6.6	Economía procesal	67
3.6.7	Seguridad jurídica	68
3.6.8	Eficacia y eficiencia	69
3.6.9	Descentralización.....	70
3.6.10	Desconcentración	70
3.7	Partes que intervienen en el proceso administrativo	71
3.7.1	Presupuestos procesales	72
3.7.2	Plazo para presentar la demanda	73
3.7.3	Agotamiento de la instancia administrativa.....	74
3.7.4	Agotamiento de la vía administrativa en México.....	74
3.7.5	Eliminación del dogma del agotamiento de la vía administrativa.....	76
3.7.6	Consecuencias de la eliminación del agotamiento de la vía administrativa	76

Capítulo 4 Valoración de la efectividad del recurso de reconsideración dentro del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo

4.1 Valoración de la efectividad del recurso de reconsideración en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.....78

4.2 Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.....79

4.2.1 Antecedentes de la creación del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo79

4.2.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos83

4.2.3 Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.....84

4.2.4 Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo86

4.2.5 Recurso de reconsideración.....87

4.2.6 Estructura del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo91

4.2.7 Competencia del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo94

4.3 Antecedentes analíticos del recurso de reconsideración en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo97

4.3.1 Datos estadísticos de los recursos de reconsideración dentro del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo (Período 2008-2014)....98

4.3.2 Consideraciones valorativas y sociológicas de la valoración de la efectividad del recurso de reconsideración.....106

4.3.3 Análisis fortalezas oportunidades debilidades amenazas del recurso de reconsideración dentro del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo (escenario actual).....109

PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN.....112

CONCLUSIONES 117

BIBLIOGRAFÍA 120

RESUMEN

El derecho administrativo, es una rama del derecho público, que se encarga de regir las actividades y funciones administrativas del Estado realizadas por sus distintas autoridades, por medio de la vigilancia y el control de los actos materiales que forma parte de la función administrativa produciendo consecuencias jurídicas.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, es un organismo autónomo que se encarga de regular la legalidad de los actos de la administración pública, así como de los procedimientos administrativos entre los particulares y las diferentes dependencias de gobierno como los organismos públicos desconcentrados a nivel Municipal y Estatal.

En el proceso contencioso administrativo, posterior a su etapa de trámite e instrucción se procede a realizar el estudio de fondo del asunto, quedando los autos en estado de resolución, una vez aprobado el proyecto por el magistrado instructor será sometido a votación por los magistrados integrantes de la sala colegiada de dicho órgano jurisdiccional.

Después de la notificación de resolución del juicio administrativo, las partes tienen tres días hábiles para interponer el recurso de reconsideración siendo este el medio de impugnación utilizado en contra de los acuerdos o resoluciones que les causan agravio, se presenta ante la sala colegiada y se turna a un magistrado distinto al instructor, sin embargo el proyecto de resolución que se presentó será conocido y votado de nuevo por el magistrado que cometió el acto refutado del medio de impugnación.

Al ser el recurso de reconsideración analizado y votado por la misma sala colegiada y el propio magistrado al que se pretende impugnar un acuerdo o resolución no trae consigo resultados favorables para las partes que interpusieron el medio de impugnación.

PALABRAS CLAVE: Derecho administrativo, acto administrativo, resolución, valoración, sala colegiada, legalidad, recurso de reconsideración.

ABSTRACT

The Administrative Law, is a branch of the public law that rules the activities and administrative functions of the State carried out by its different authorities, through the surveillance and control of the material acts that it is a part of the administrative function producing legal consequences.

The Court of Administrative Justice in the State of Michoacán, is an autonomous organism that regulates the legality of the material acts of the public administration, as well as the administrative proceedings between the private citizens and the different offices of the government like the public decentralized organisms of State and Municipal level.

In the administrative contentious proceeding, subsequent to its phase of proceeding and instruction a study in-depth of the issue is done, remaining the writs in a state of resolution, once the project has been approved by an Examining Judge will be submitted to voting by the judges who are members of the collegiate courtroom of the aforementioned judicial body.

After the notice of resolution of the administrative trial, the parties have three working days to file an appeal of reconsideration being this appeal proceeding used against the agreements or resolutions that caused the tort, it is filed before the collegiate courtroom and it is delivered to a judge other than the examining judge, nevertheless the project of resolution that was filed will be known and voted again by the same judge that committed the refuted act of the appeal proceeding.

Being the appeal of reconsideration analyzed and voted by the same collegiate courtroom and the same judge who is being appealed, an agreement or resolution does not bring with itself favorable results to the parties that filed an appeal proceeding.

KEYWORDS: Administrative Law, administrative act, resolution, evaluation collegiate courtroom, legality, appeal of reconsideration.

INTRODUCCIÓN

En México, la materia administrativa ha tomado mucha fuerza, en los últimos años el promover un juicio contencioso administrativo ante un tribunal local que conozca de la materia es una acción común que va en aumento.

Lo anterior, constituye el problema a estudiar en el caso concreto el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, teniendo un funcionamiento desde el año dos mil ocho y en el cual me desempeñé durante cuatro años, con el propósito de detectar las dificultades que se presenten en la práctica, así como faltas atribuibles al órgano jurisdiccional y las imputables a las autoridades demandadas.

Existen dos partes en el juicio contencioso administrativo, el particular, que es la persona física o moral que se siente afectada por los actos o resoluciones que fueron realizados por la contraparte que es la autoridad o dependencia de gobierno estatal o municipal, estas últimas pudiéndose tornar en partes actoras y los primarios en demandados al tratarse del juicio de lesividad.

Al promover el juicio administrativo el particular busca obtener la nulidad o anulabilidad del acto administrativo que emitió la autoridad, sin embargo al realizar el estudio por parte del órgano jurisdiccional sobre el fondo del asunto de acuerdo a los argumentos y pruebas presentadas por cada una de las partes, el magistrado que por cuestión de turno conoció del asunto dicta acuerdos y presenta un proyecto de sentencia para ser votado por la sala colegiada del tribunal, en ese momento el proyecto tiene la calidad de resolución misma que como es bien sabido alguna de las partes en el juicio no estará satisfecho con los acuerdos o la resolución dictada por no estar a su favor.

El recurso de reconsideración es un medio de impugnación ante los acuerdos o resoluciones emitidas por un magistrado del pleno de dicho órgano jurisdiccional, cuando

alguna de las partes siente que fueron realizados en su perjuicio al no obtener el resultado esperado.

Al interponer el recurso de reconsideración este es turnado a un magistrado distinto al que conoció el juicio principal, sin embargo al momento de ser votado el proyecto de sentencia de recurso de reconsideración es conocido de nueva cuenta y votado en el pleno del tribunal por el mismo magistrado como integrante de este, a quien se pretende revocar el acuerdo o resolución que anteriormente ya había sido aprobado por la sala del organismo autónomo.

Por lo anterior, la presente investigación tiene como objetivo general el análisis de la valoración de la efectividad que rige al recurso de reconsideración y sus alcances, teniendo como objetivo específico identificar el mecanismo idóneo para lograr el efectivo funcionamiento del recurso de reconsideración dentro del tribunal de justicia administrativa de Michoacán de Ocampo, para alcanzar ese fin es necesario establecer su evolución histórica, la integración y conformación de los tribunales administrativos de las diferentes entidades federativas, la cual me sirve de apoyo al estudio, para con ello poder estimar si la integración del tribunal administrativo local es la correcta y así valorar la utilidad del recurso de reconsideración conocido por la propia sala colegiada del organismo autónomo jurisdiccional.

Con este trabajo deseo reflejar y aportar elementos para que exista la exigencia social, jurisdiccional y legislativa de un cambio en el que la necesidad de la creación de una sala superior que conozca exclusivamente de los recursos de reconsideración dentro del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, sea una realidad y con ello se vea beneficiada la sociedad sin la necesidad de acudir ante otra instancia superior fuera del tribunal local en búsqueda de una revisión de las actuaciones y resoluciones en las que existen omisiones de la autoridad jurisdiccional.

Es así, que el desarrollo de la investigación se derivó de la observación directa y análisis que se encuentra basado en el método inductivo apoyado con técnicas de investigación documental, así como un análisis de las fortalezas y debilidades del recurso de reconsideración dentro del tribunal de justicia administrativa en Michoacán.

La tesis que se presenta, consta en cuatro capítulos y un apartado dedicado a las conclusiones y propuestas.

En el primer capítulo se comienza por el estudio de los aspectos básicos, conceptos y la naturaleza del derecho administrativo que debe ser analizada desde su origen, así como de la relación que se tiene con otras disciplinas que proporcionan el mayor entendimiento a la materia analizada.

En el segundo capítulo se desarrolla la evolución histórica y legal de los órganos jurisdiccionales administrativos-fiscales, se realiza un señalamiento de la instalación, organización de los diferentes órganos y la designación de los magistrados integrantes de distintos tribunales administrativos de cada una de las entidades federativas del país que cuentan con un organismo de esta materia.

El tercer capítulo ofrece al lector el conocimiento amplio de la justicia administrativa, sus principios, el proceso que se desarrolla, así como del procedimiento administrativo y de las partes que intervienen.

En el capítulo cuarto y último, se realiza una revisión sobre el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, sus antecedentes, estructura, procedimiento y la forma en que están establecidos los recursos jurisdiccionales dentro de este organismo jurisdiccional, estudiando el análisis de valoración del recurso de reconsideración en este organismo autónomo, en el sentido de establecer si es legal o viola el principio de imparcialidad al ser conocido por la misma autoridad que emitió el acuerdo o resolución que se pretende ser revocada esto con la objeto de sustentar la propuesta y conclusiones en la parte final de esta tesis.

Capítulo 1

Derecho administrativo

1.1 Concepto de derecho administrativo, **1.2** Derecho administrativo mexicano, **1.3** Acto administrativo, **1.4** Fuentes del derecho administrativo, **1.5** Garantías constitucionales del gobernado en materia de justicia administrativa.

1.1 *Concepto de derecho administrativo*

Para comenzar con la investigación estudiare qué es el derecho administrativo, los elementos que lo conforman y su naturaleza, realizando un breve análisis.

El Derecho administrativo, es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad. Es por excelencia el derecho de la administración. Esto significa también que el derecho administrativo no es el único que regula la actividad administrativa. La actual y acentuada intervención de la administración en la economía, obliga, p.e., a la actividad administrativa a someterse a las normas del derecho privado. Aunque a veces estas últimas en tal condición se publican y adquieren la naturaleza de normas administrativas, o se presenta como régimen ordinario de esa actividad y se privatiza la administración.¹

¹ Nava Negrete, Alfonso, “*Diccionario de Derecho Administrativo*”, Coordinador Jorge Fernández Ruiz, México, Porrúa-UNAM, 2006, pág. 100.

1.1.1 *Derecho de la actividad administrativa*

La administración pública es entendida como ese conjunto de órganos encaminados hacia la gestión de los asuntos públicos del país, esto es puramente la actividad o función administrativa que también es realizada por el poder legislativo y judicial.

La actividad administrativa es regulada por el derecho administrativo aunque no desciende directamente de los miembros de la administración.

1.1.2 *Derecho de la administración y de los particulares*

Desde luego el derecho administrativo parte de la administración, pero también es el derecho que tienen los particulares para que regulen las relaciones y conflictos que surgen entre ellos y la administración pública.

Al hacer uso de los servicios que son brindados por la administración pública los particulares están obligados a respetar el régimen de legalidad establecido, existen ciertas actividades que están reguladas, algunos ejemplos son: los contratos de obras públicas, concesiones o permisos públicos, desarrollo urbano, cuestiones sanitarias, de servicios públicos como alumbrado público, limpieza pública, servicios derivados de prestaciones de policías y derechos de agua potable.

1.1.3 *Naturaleza sustantiva*

Tomando como base la doctrina del derecho Francés, el objetivo del derecho administrativo es la regulación y análisis de la administración pública, al igual que su actividad unida bajo su potestad para el control jurisdiccional de la administración.

El derecho latinoamericano ha tenido mucha influencia del derecho francés en la aceptación del derecho administrativo como esa unión de reglas

y actividades que se desempeñan en la administración, las cuales tienen como finalidad satisfacer las necesidades de los habitantes de un Estado.

Otra de las ideas que deviene del derecho francés, es usar elementos de la definición de derecho administrativo que han sido base para nuestro ordenamiento dichas aportaciones son: conocer al derecho administrativo como rama del derecho público, que comprende la organización y actividad de la administración, los agentes de la administración son de los poderes políticos, el dominio de lo contencioso-administrativo y del orden general de los tribunales en Francia que conocen de la materia administrativa.

El derecho procesal administrativo es una rama del derecho procesal, pero los tratados de derecho administrativo siguen teniendo capítulos de lo contencioso-administrativo y control jurisdiccional que los autores mexicanos han respetado y retomado la idea de contenido del control jurisdiccional de la administración.

1.2 *Derecho administrativo mexicano*

El doctor moreliano Gabino Fraga es el fundador del derecho administrativo en nuestro país con su primera obra *Derecho administrativo*, en el año de 1934 salió la primera edición misma que tuvo veintiocho ediciones más hasta 1982 cuando falleció el doctor Fraga.

El maestro Gabino crea la obra teoría general del derecho administrativo, hace el modelo de las instituciones administrativas y el diseño de la justicia administrativa basándose en la doctrina francesa.

Fraga expone en su obra *Derecho Administrativo*, también ciertas doctrinas, conceptos, principios y resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de cuando fue integrante del máximo órgano jurisdiccional del país.

En el siglo XIX otros autores aportan sus obras como:

Teodosio Lares: *Lecciones de derecho administrativo*.

José María del Castillo Velasco: *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*.

Manuel Cruzado: *Elementos del derecho administrativo*.

1.2.1 *Evolución del derecho administrativo*

En los primeros períodos del siglo XXI, la imagen de servicio público predominó por ser el único objeto de actividad de la administración, el derecho administrativo era el derecho de los servicios públicos, en la actualidad los servicios públicos se exponen por la administración y por los particulares, su sistema está formado por el derecho administrativo y por el privado con la predominancia del primero, superando la actividad administrativa la idea de servicios públicos.

El derecho administrativo contemporáneo caracteriza su fisionomía con el régimen de la actividad empresarial de la administración y como base normativa fundamental la seguridad social que presta el Estado.

Ha prolijado importantes ramificaciones, como son el derecho fiscal, agrario, marítimo, aéreo, presupuestal, minero forestal, pesquero, sanitario, urbano, turístico, etc.²

1.3 *Acto administrativo*

El acto administrativo es aquella actividad que se realiza por la autoridad encargada de la administración pública, es la voluntad expresa de la potestad administrativa que crean circunstancias jurídicas individuales al tratar de satisfacer las necesidades de la sociedad.

Como anteriormente se mencionó también los poderes legislativo y judicial realizan actos administrativos al momento de desempeñar sus actividades como autoridad.

Para la doctrina existen diferentes tipos de actos administrativos, por un lado se tiene al acto administrativo formal o subjetivo, que es aquel acto realizado

² Nava, Negrete, Alfonso, Ídem, p. 102.

por el poder ejecutivo, otro acto administrativo se clasifica en material u objetivo siendo este todo acto realizado por el Estado sin tener relevancia cual fue el órgano estatal que lo realizó pudiendo ser administrativo, legislativo o judicial.

Andrés Serra Rojas, dice que el derecho administrativo es:

Una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: La administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.³

Por otro lado, el Maestro Agustín Gordillo señala que el acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce.⁴

Manuel María Díez señala: Un acto administrativo puro es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa.⁵

Al unir cada uno de los elementos de las definiciones anteriormente mencionadas puedo señalar que el acto administrativo es la realización de cualquier hecho que tiene una consecuencia jurídica realizada de forma unilateral por la autoridad administrativa al realizar sus funciones y prestación de servicios al Estado o municipio que tiene como resultado la creación de derechos y obligaciones para los particulares.

En día 4 de agosto de 1994 el Presidente de la República Mexicana Salinas de Gortari da cuenta que entrará en vigor la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el 1° de junio de 1995 y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, al crearse estos dos ordenamientos trata de estar aclarado el problema con la formalidad y materialidad del acto administrativo por las cuestiones de competencia, es así como los tribunales del poder judicial federal

³ Serra, Rojas, Andrés, “*Derecho Administrativo*”, octava edición, Tomo Primero, México, Porrúa, 1977, p. 226.

⁴ Gordillo, Agustín A, “*Tratados del Derecho Administrativo*”, Bs As, 5ª Ed., T. III, 2004, p. 14.

⁵ Díez, Manuel, María, “*El Acto Administrativo*”, Bs As, 1961, p. 77.

distinguen los conceptos de forma y materia, quedando claro que el acto administrativo es nacido en el mando de la autoridad administrativa, en la Ley, sometiéndose al principio de legalidad.

En la tesis jurisprudencial número 87 nos da un claro ejemplo de como la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace énfasis en el principio de legalidad señalando que las autoridades solo pueden hacer lo que la Ley les permite⁶ realizar sus actividades respetando la garantía individual de legalidad establecida en el artículo 16 Constitucional, considerada a partir del 10 de junio de 2011 como un Derecho Humano.

Otra de las jurisprudencias que señala la garantía de legalidad la establece la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señalando:

Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que le llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.⁷

La legalidad del acto administrativo a pesar de su fuerza no se puede señalar como regla dominante es decir ante el tribunal cualquier acto realizado por la administración pública se puede combatir y en su caso si es acreditada su falta de legalidad se declara nulo.

El acto administrativo está basado en la Ley que permite su realización, ante los tribunales los actos deben acreditarse, es difícil hacer la diferencia entre actos administrativos y actos privados ya que los segundos son también actos administrativos que utilizan normas del derecho privado.

Dentro de la doctrina se habla de varios elementos del acto administrativo los más mencionados son el sujeto que es el organismo administrativo, la

⁶ Tesis 87, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Apéndice al Tomo VI, Compilación 1917-2000, pág. 69.

⁷ Tesis 402, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, Apéndice 1972, parte III, Sección Administrativa, pág. 666.

voluntad que es consentimiento, el motivo como la forma en que se dio el acto administrativo, la forma que es la acción que llevo a cabo la autoridad administrativa y es uno de los elementos esenciales.

Por otro lado, se establecen los requisitos de validez del acto administrativo, tiene que ser expedido por una autoridad administrativa con competencia, que exista el objeto identificable, que exista un consentimiento público, que sea fundado y motivado por escrito, que no haya existido violencia al emitirlo y que tenga cierto fundamento legal.

Existen formas por las cuales se extingue el acto administrativo, las más comunes son que fenezca el término, el cabal cumplimiento, la rescisión, revocación, caducidad y resolución o sentencia.

1.3.1 *Administración pública*

Podemos hablar de administración pública desde que las persona comenzaron a organizarse en sociedades en las cuales existe la distinción entre autoridad y subordinados, el primer grupo realiza actividades para satisfacer las necesidades del segundo grupo.

La administración pública es una parte del poder ejecutivo que tiene la obligación de cumplir con la función administrativa.

En México, en la época virreinal la función administrativa también incluía funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales y religiosas, siendo esta última una de las más importantes, cuando concluye la época de independencia el emperador Iturbide separa la administración en secretarías de Estado las cuales están integradas en cuatro como son: Secretaría de hacienda, Secretaría de relaciones exteriores e internas, Secretaría de guerra y marina y Secretaría de justicia y negocios eclesiásticos.

Con la reforma que sufre la Constitución del 1857, en la Constitución de 1917 México toma el régimen intervencionista por los establecido en los artículos 3, 27 y 123, los cuales tienen como objetivo resguardar los contextos de vida de los ciudadanos, en nuestro país el poder ejecutivo está concentrado

en una sola persona que es el Presidente de la República que también es el jefe de Estado, de Gobierno y de la Administración Pública.

El régimen federal del Estado se caracteriza por que existen tres niveles de gobierno el Federal, Estatal y Municipal.

En la Constitución del pueblo mexicano en su artículo 90 señala:

La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del ejecutivo federal que, para tal efecto, establezca la Ley.

El ejecutivo Federal representara a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías del Estado, en los términos que establezca la Ley.⁸

En este tenor, el ejecutivo se apoya en sus funciones administrativas de las dependencias de administración centralizada y entidades paraestatales que tienen que desarrollar sus actividades en forma ya establecida en un programa basado en el plan nacional y programas de desarrollo que tenga cada uno de los Estados de la Republica.

Acosta Romero, menciona que existe una relación jerárquica entre el ejecutivo federal y la administración centralizada, la cual explica con poderes que son: de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, disciplinario y para resolver conflictos de competencia. Estos poderes determinan una clara

⁸ Artículo 90, Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, Porrúa, Agosto de 2014.

relación de supra a subordinación entre el jefe de la administración pública y sus dependencias.⁹

1.3.2 *Administrado*

Al hablar de administrado debemos de entender que somos todos los individuos que habitamos un Estado, por el hecho de ser personas físicas o morales en las que incurre la acción de la administración pública que llevan a cabo las autoridades.

Al existir la administración pública también coexiste el administrado con sinónimo de gobernado o particular que está protegido por la Ley y tiene derecho a la reparación de daños causados por los actos realizados por la administración pública.

La enciclopedia jurídica define al administrado como:

El administrado es la persona física o jurídica que, en principio, es sujeto pasivo o destinatario de la actuación administrativa, de manera que en la relación jurídica que pueda constituirse entre la Administración Pública y el administrado, ambos sujetos ocupan posiciones opuestas. Sin embargo, el administrado puede aparecer, a veces, como titular de facultades o derechos frente a la Administración.¹⁰

La justicia administrativa tiene como objetivo primordial atender y satisfacer las reclamaciones de los abusos que pudo cometer alguna autoridad esto se obtiene al promover un juicio contencioso administrativo ante un tribunal que conozca de esta materia y que garantice la protección de derechos de los particulares.

⁹ Diccionario de Derecho Administrativo, óp. Cit. Nota 1. Págs. 11-13

¹⁰Enciclopedia jurídica, Octubre 2014,

<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/administrados/administrados.htm>

Héctor Fix Zamudio sustenta que: la justicia administrativa es el grado más elevado de la protección jurídica del administrado, en el mundo contemporáneo.¹¹

Todos los administrados tienen derecho de la protección y reclamación de sus derechos cuando estos por cierto acto administrativo cometido por alguna autoridad administrativa fueron violentados u omitidos, por esta razón existe el juicio contencioso administrativo promovido ante cierto tribunal que tenga esta competencia de dirimir las controversias suscitadas entre los particulares y las autoridades.

El derecho administrativo es una parte del derecho público que regula la administración pública, la cual se encuentra administrada por órganos del Estado y su actividad como autoridad rectora de los servicios públicos que son prestados a los particulares.

1.4 Fuentes del derecho administrativo

Para comenzar a analizar las fuentes del derecho administrativo se tiene que partir de las fuentes generales del derecho, recordando que de ahí es donde se da el origen del derecho.

Las fuentes generales del derecho, es el lugar de donde emana el derecho y las fuentes del derecho administrativo, son las normas reguladoras de la función, estructura y desempeño del Poder Ejecutivo, así como la reciprocidad entre los sujetos públicos y los particulares.

El Doctor Julio Cueto Rúa, mencionaba que uno de los temas más complicados es el de las fuentes de derecho administrativo, sin embargo, proporciona una definición que hace más sencillo su entendimiento. Las instancias a las que acuden los jueces, los legisladores, los funcionarios administrativos, etc., cuando debe asumir la responsabilidad de crear una norma

¹¹ Flores Navarro, Sergio, “Origen, estructura y organización de los órganos de justicia administrativa en Michoacán”, octubre de 2014, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3282/45.pdf>.

jurídica, ya general, ya individual, imputando determinadas consecuencias jurídicas a la existencia de un determinado estado de derecho.¹²

Por otro lado, el Doctor Andrés Serra Rojas menciona que las fuentes del derecho administrativo están clasificadas en fuentes materiales, fuentes formales y fuentes históricas así como fuentes directas y fuentes indirectas.¹³

Las fuentes materiales que tiene como base el derecho administrativo son las que nacen con los fenómenos sociales con origen el derecho positivo.

Las fuentes formales, que es ese derecho escrito que tenemos en la legislación.

Las fuentes históricas, son las que guardan los archivos, los antecedentes, la memoria utilizada para la legislación.

Las fuentes directas, son aquellos procedimientos que crean el derecho positivo es decir la creación de derecho como lo es la Ley, los tratados internacionales y reglamentos.

Las fuentes indirectas, las interpretaciones que se le dan al derecho como son la jurisprudencia y la doctrina.

La fuente más importante del derecho administrativo es la Constitución donde está establecida la voluntad del pueblo hecha valer por el poder legislativo.

Una vez señaladas la clasificación de las fuentes del derecho administrativo se puede concluir que las fuentes son:

La Constitución, la ley, el reglamento, las circulares, los acuerdos y decretos, la costumbre, la doctrina, la jurisprudencia, los tratados y convenciones internacionales.

1.4.1 *La Constitución Política Federal*

La Constitución o carta fundamental de derechos es una de las fuentes más importantes por estar establecida en ella la soberanía del pueblo, se encuentra formada la voluntad de la sociedad mexicana.

¹² Cueto Rúa, Julio, “*Fuentes del Derecho*”, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994, pág. 20.

¹³ Serra Rojas, Andrés, óp. cit. Nota 3, pág. 162

La Constitución es la fuente por excelencia del derecho, en cuanto determina la estructura del Estado, la forma de gobierno, la competencia de los órganos constitucionales y administrativos, los derechos y deberes de los ciudadanos, la libertad jurídica y determinados problemas básicos de una comunidad, elevados a la categoría de constitucionales, para mantenerlos permanentemente fuera de los vaivenes de los problemas políticos cotidianos.¹⁴

La ley suprema es la plataforma para la creación de los lineamientos a los que se deben ajustar todos los actos del Estado al igual que la producción de normas jurídicas generales y su aplicación.

La administración pública está conformada por lo establecido en la Constitución con sus límites y funcionamiento, cumpliendo con la obligatoriedad necesaria.

1.4.2 La Ley

La fuente más destacada es la ley por ser esa base de todos los problemas administrativos, existen 2 divisiones de la ley existe la formal y la material, la primera de ellas tiene origen en la actividad legislativa con reglas de derecho, la segunda tiene un contenido de mandatos generales obligatorios con reglas de derecho abstractas.

La ley es una regla general escrita, como consecuencia de una operación de procedimiento, que hace intervenir a los representantes de la nación, que declara obligatorias las relaciones sociales que se derivan de la naturaleza de las cosas, interpretándolas desde el punto de vista de la libertad.¹⁵

¹⁴ *Ibíd*em, pág. 167

¹⁵ López Olvera, Miguel Alejandro, "Las fuentes del Derecho Administrativo", Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, pág. 60, Enero 2015, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/239/art/art4.pdf>

Existen ciertas características que tiene la Ley entre las más destacables esta su generalidad no es para algún caso en específico es para todas las circunstancias y casos, otra característica es abstracta no es para nadie personalmente y por ultimo tenemos la obligatoriedad que tiene como fin que sea revisada, observada y cumplida por todas las personas.

1.4.3 *Reglamentos, circulares, acuerdos y decretos*

Otra de las fuentes del derecho administrativo es el reglamento que como su nombre lo señala tiene como finalidad regular la voluntad de las personas que se encargan de la administración pública con una regla general que está atada a la ley.

El reglamento es una expresión de voluntad, como forma de norma frecuente, emitida por una autoridad que tiene el poder reglamentario y que tiene la ordenación del Estado, es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa.¹⁶

Por otro lado, tenemos las circulares que son actos administrativos, los cuales sirven como instrumento de los órganos superiores para dar instrucciones a los miembros de menor jerarquía facilitando a los funcionarios de menor rango la aplicación del funcionamiento de la administración pública.

El acuerdo por su parte son decisiones que se encuentran establecidas por escrito ocupando las decisiones de un órgano superior que se tiene que dar a conocer a los inferiores a fin de que sea asumido y aplicado.

El decreto es esa decisión que tiene un órgano con poder del Estado, que se refiere a situaciones específicas que versan sobre materia jurídica, se considera también fuente del derecho administrativo, por ser ese acto administrativo de contenido normativo reglamentario, que no debe confundirse con el decreto judicial.

¹⁶ Gordillo, Agustín, óp. cit., nota 4, p. VII-33.

1.4.4 *Costumbre*

Con la costumbre existe un problema al determinar si es o no fuente del derecho administrativo, según la doctrina es difícil establecer que es una fuente de la materia administrativa, sin embargo en el sentido la costumbre puede dar lugar a creación de normas eficaces dentro del derecho administrativo, la administración no puede en consecuencia crearse a sí misma derechos frente a los particulares por observar habitualmente una determinada conducta.¹⁷

1.4.5 *Jurisprudencia*

La jurisprudencia, es otro de los principios en el que existe discusión si es fuente del derecho administrativo, sin embargo, al hacer estudio de las leyes administrativas y aplicándolas a los tribunales de esta materia se constituye la jurisprudencia en forma y como parte de las fuentes del derecho administrativo, por la influencia directa, es por eso que nuestro máximo órgano señala:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la jurisprudencia no constituye legislación nueva ni diferente, sino sólo es la interpretación de la Ley, es decir que la jurisprudencia no crea una norma nueva, sino únicamente fija el contenido de una norma positiva y que su aplicación no es sino la misma de la ley vigente en la época de realización de los hechos que motivaron el juicio del que emana el acto reclamado.¹⁸

Los tribunales administrativos también crean jurisprudencia en su materia, creando derecho, normas generales abstractas que se pueden modificar por otro acto de la misma naturaleza.

¹⁷ *Ibíd.*, pág. VI-2.

¹⁸ Tesis VI, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Suprema Corte de Justicia de la Nación, novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo III, México, Marzo de 1996, pág. 964

1.4.6 Doctrina

La doctrina, es una fuente indirecta del derecho administrativo, las aportaciones, opiniones en materia jurídica y demás estudios que hacen los estudiosos del derecho siguen teniendo fuerza en la creación normativa y tienen cierta influencia sobre el legislador ya que sus criterios son tomados en cuenta por los órganos del Estado siendo valorados y comparados con criterios de otras fuentes, señalando rumbos respecto del ordenamiento jurídico que debe establecerse.

1.4.7 Tratados y convenios internacionales

Los tratados internacionales, son acuerdos que existen entre dos o más Estados que están regidos por el derecho internacional y que es un instrumento utilizado y aplicado en el derecho administrativo al manejar como cuestión primordial la protección de los derechos humanos y diversas cuestiones de interés común.

El maestro Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo, menciona que la convención es sinónimo de tratado y en el derecho administrativo se utilizan como fuente cuando su aplicación corresponde a los órganos de la administración.

1.5 Garantías constitucionales del gobernado en materia de justicia administrativa

La garantía constitucional, es un instrumento que está establecido y resguardado por la Constitución, ese medio que tiene la sociedad para salvaguardar sus derechos frente a los actos cometidos por la autoridad, otra definición que podríamos aludir es, que las garantías son medios para proteger disposiciones constitucionales cuando han sido violadas o infringidas.

Bartolomé Fiorini establece que la contienda de dos derechos menos uno, corresponde a la administración, pues puede suceder también entre dos órganos de la administración,¹⁹ esta definición es poco clara por que no proporciona suficientes elementos para encuadrar en el tema contencioso administrativo pero es importante mencionarla porque en este entendido está claro que el derecho del gobernado es primordial.

Por otra parte, Rafael Bielsa señala que solamente puede hablarse de jurisdicción contencioso administrativo cuando se atribuye a un tribunal, que no es judicial, sino administrativo, competencia respecto de la protección jurisdiccional de los derechos e intereses legítimos de los administrados.²⁰ Los tribunales tiene como fin de creación el control de la legalidad de los actos desarrollados por autoridades administrativas.

El derecho del gobernado involucra una relación entre autoridades y particulares, de la que surgen derechos a favor de éstos y sus continuas obligaciones a cargo de aquéllas.

Una definición general de garantía es: efecto de afianzar lo estipulado o la cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad²¹, de forma genérica es una enunciación que envuelve desde mi punto de vista la protección de lo ya establecido.

Otra garantía, es la procesal que es muy importante ya que es esa condición de cumplir con igualdad y seguridad jurídica ante la Ley.

Garantías Procesales. Como tales pueden considerarse los instrumentos jurídicos establecidos tanto por la Constitución federal como por las leyes orgánicas del Poder Judicial y los diversos códigos procesales sobre la independencia e imparcialidad del juzgador, así como respecto a las prerrogativas de las partes en el proceso, con el objeto de lograr la resolución rápida y justa de las controversias.²²

¹⁹ Fiorini, Bartolomé A, “*Teoría de la Justicia Administrativa*”, editorial alfa, 1944, digitalizado en el año 2011, pág.193.

²⁰ Bielsa, Rafael, “*Sobre lo Contencioso Administrativo*”, Santa Fe, editorial Castellvi, 1964, pág., 193.

²¹ Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, editorial Espasa-Calpe, 2001, pág. 1117.

²² Diccionario Jurídico Mexicano-UNAM, Porrúa, tomo II, 2004, México, pág. 1520.

Las garantías constitucionales del gobernado en materia de justicia administrativa, que brevemente examino son: la acción procesal, la igualdad, la de audiencia y la de legalidad.

1.5.1 *Garantía de igualdad*

Cuando se habla de esta garantía de igualdad, en forma general es el reconocimiento de los derechos para todos los ciudadanos por igual, en la Constitución de nuestro país es un tema muy amplio, solo hare mención en forma genérica en cuanto al tratamiento igualitario que como personas tenemos que recibir, es decir la igualdad jurídica, todos ser tratados de la misma forma.

Citando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala:

El principio de igualdad o equidad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, de manera que opera para que los poderes públicos tengan en cuenta que los particulares que se encuentran en igual situación de hecho deben ser tratados de la misma forma, sin privilegio alguno. Es decir, a través de la equidad se busca colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos superiores, protegidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, aunque ello no significa que todos los individuos se encuentren siempre y en todo momento yante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, pues dicho principio se refiere a la igualdad jurídica que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio desigual o injustificado.²³

²³ Tesis 1a. LXXXI/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002, p. 226.

La garantía de igualdad es primordial en un proceso contencioso administrativo, en el cual se tiene que ser por igual el trato entre particular-actor y la autoridad responsable o demandado-el particular.

1.5.2 Garantía de audiencia

Esta garantía considerada como Derecho Humano se encuentra establecida en el artículo 14 de la Constitución Política Mexicana, en el cual señala:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

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

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.²⁴

Al analizar los elementos que tiene este artículo de manera general se puede señalar que la ley no puede ser retroactiva, que todos tenemos derecho a una audiencia, derecho a un juicio ante un tribunal especializado entre otras.

Previo al hablar de irretroactividad las autoridades en todos los ámbitos incluyendo el administrativo quedan obligadas a no crear leyes con que puedan relacionarse con esta característica, la ley tiene que ir avanzado no puede retroceder su aplicación, ni su obligatoriedad para todos los miembros de un Estado.

²⁴ Artículo 14, Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, Porrúa, Agosto de 2014.

Esta garantía es un elemento de defensa con el que cuenta el particular para oponerse a los actos de la autoridad cuando exista privación de los derechos fundamentales.

Se puede establecer que la garantía de audiencia es concedida es un derecho que tienen todas las personas en búsqueda del respeto de sus derechos ante un órgano jurisdiccional establecido y con facultad para ello que tenga debidamente establecido los tramites de procedimiento que permita a las partes ser escuchados poniendo en manifiesto la garantía de seguridad jurídica, protegiendo al particular contra actos de las autoridades administrativas.

AUDIENCIA, GARANTÍA DE OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES. La garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuales son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley y por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos.²⁵

Como es establecido en criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de audiencia la tienen todos los particulares, por esa razón existen tribunales especializados en la materia que corresponda según la afectación para que desempeñen actividades con la finalidad de proteger los derechos conforme a lo establecido en la Constitución.

²⁵ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-2000, tomo I, pág. 142.

1.5.3 Garantía de legalidad

Al escuchar la garantía de legalidad es sencillo relacionarse directamente con la ley, dicha correlación que es correcta, los actos que sean realizados por órganos de la administración pública y en general todos los actos del Estado, tienen que estar realizados en base a lo establecido en la Ley fundamental.

En el artículo 16 constitucional se encuentra consagrada esta garantía, al referir entre otras partes, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.²⁶

Todas las actuaciones realizadas por alguna autoridad tienen que estar basadas en la ley de la materia.

La Constitución nos marca dos requisitos para que los actos y resoluciones estén apegados a lo establecido en la ley, el primero de los requisitos es, que todos los actos tienen que estar fundamentados es decir estableciendo los preceptos legales aplicables al caso, otro de los requisitos es la motivación, en el entendido de que es el motivo de estudio (la litis) de las causas tomadas en consideración al emitir en acto o resolución, que en la materia que nos ocupa, es un acto administrativo, en el cual se tiene que cumplir con ciertas formalidades que tienen más alto nivel de precisión.

En los actos administrativos, la autoridad es la que genera el conflicto al omitir establecer ciertos preceptos legales en sus resoluciones o actuaciones y de ahí nace la inquietud del gobernado por solicitar que le sean aclarados los hechos y actos que causaron molestia al gobernado, buscando obtener un resultado distinto.

²⁶ Artículo 16, Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, Porrúa, Agosto de 2014.

Capítulo 2

Evolución histórica de los órganos de jurisdicción administrativa y fiscal en México

2.1 Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, **2.2** Constitución de 1857, **2.3** Ley sobre lo Contencioso Administrativo de 1865, **2.4** Reforma de la Constitución de 1917, **2.5** Ley de Justicia Fiscal de 1936, **2.6** Código Fiscal de la Federación de 1938, **2.7** *Reforma al Código Fiscal de la Federación de 1938 y Reforma Constitucional de 1946*, **2.8** Reformas constitucionales y Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (1967 y 1968), **2.9** Tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal de 1971, **2.10** Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, **2.11** Órganos jurisdiccionales administrativos y fiscales de las entidades federativas.

2.1 *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853*

Mediante decreto de gobierno 3861 Dios y Libertad de veinticinco de mayo del año 1853, se dio a conocer la primera ley administrativa mexicana bajo el nombre de Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

Como una breve reseña histórica, el 20 de abril de 1853 toma posesión en su última etapa como presidente de la república Antonio López de Santa Anna, este periodo fue muy productivo en materia legislativa por la integración de su equipo que estaba compuesto por destacados juristas mexicanos.

En el tema de la administración pública el año de 1853 fue muy relevante porque en la ley de esta fecha se establecieron plataformas para la administración del país.

Las llamadas Bases para la Administración de la República establecían en su contenido lineamientos generales donde se establecían la forma de organizarse así como del funcionamiento del poder ejecutivo que en ese entonces los ministros o junta de ministros eran los encargados, eliminando a los órganos del legislativo.

Según lo escrito se establece que el 22 de abril de 1853 se hace una adición a las Bases para la Administración de la República que tiene como finalidad la creación de la Secretaría de Gobierno y en conjunto un aumento de ministros, el autor de esta ley es Teodosio Lares quien establece que:

El derecho administrativo, así considerado, es la ciencia de la acción y de la competencia del poder ejecutivo, de sus agentes, y de los tribunales administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado.²⁷

La misma definición que hasta la actualidad se sigue sosteniendo por los elementos establecidos en ella.

2.1.1 Contencioso administrativo en la ley de 1853

La ley de 1853 estableció lo referente a lo contencioso que fue definido como:

Poder contencioso. Esta es la regla general; más si la ley, en el caso de un interés ofendido, concede un recurso, ó lo deniega cuando la Administración ataca un derecho, habrá entonces una excepción concedida por el legislador, que lejos de destruir, confirmaría el principio que hemos establecido.²⁸

²⁷ Lares, Teodosio, su obra "*Lecciones de Derecho Administrativo dadas en el ateneo mexicano*", es el primer texto sobre nuestra disciplina escrito por un mexicano, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, lección primera, pág. 2, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2279>

²⁸ *Ibidem*, Pág. 16

El establecimiento del arreglo de lo contencioso-administrativo en esta ley es lo más destacable, en ella se señala la visión del consejo de estado como tribunal administrativo.

En el texto de Teodosio Lares, aunque no señala de manera expresa la división de la formación de los integrantes del consejo, la organización de los jueces era en dos instancias la primera era asistir ante el consejo de estado y la segunda ante el consejo de ministros que eran los que tenían el último dicho.

Los artículos de esa ley establecían entre otras cosas, la competencia que tenía la autoridad administrativa, sin embargo uno de los actos que están prohibidos es la actuación en contra órganos del gobierno que dependan directamente de él, en este punto si se compara con la finalidad del derecho administrativo en la actualidad, es todo lo contrario, son los actos realizados por la autoridad la materia a resolver por un tribunal administrativo, en esa ley nos dice Nava Negrete que:

Tuvo sin embargo el Consejo de Estado Lares, algo distinto a su modelo. El tribunal determinó su competencia, siguiendo el sistema de enumerar los campos administrativos de donde sería la materia contenciosa administrativa. En cambio su arquetipo, usó el sistema de formular en general sus atribuciones, con la particularidad que fueron en aumento por obra de su jurisprudencia.²⁹

En esta ley está señalado claramente lo contencioso administrativo, es la primera legislación donde se marca e introduce la materia.

2.2 Constitución de 1857

Con la Constitución de 1857 se dio la regulación de la competencia de los tribunales federales entre estos el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el que existieron diversas modificaciones, entre ellas, combatir el acto administrativo, la facultad de poder realizar un requerimiento a la autoridad en

²⁹ Serra Rojas, Andrés, “*Derecho Administrativo*”, 2do curso, México, Editorial Porrúa, 2013, pág. 801-802

caso de ser necesario, para ello permitió la creación de una ley que estableció los requisitos necesarios como la división de juicios, es decir si es entre particulares o contra una autoridad del Estado, otra modificación fue la aceptación del derecho en cuanto que los particulares tuvieran un recurso para revocar las decisiones administrativas.

El conflicto que existía con la constitución de 1857 era la interpretación realizada a su artículo primero, para contextualizar esto tenemos la opinión de varios doctrinarios entre ellos Don Ignacio L. Vallarta, Federico Mariscal y Rafael Ortega, quien el maestro Serra Rojas refiere que señalaron lo siguiente:

La teoría de Don Ignacio L. Vallarta, consiste en lo siguiente: Pretender establecer en México, un contencioso administrativo del tipo europeo, quebrantaba la Constitución, supuesto que era parte del sistema que nunca podían reunirse en una misma persona o corporación dos o más poderes y que, por lo tanto, todo lo contencioso, por virtud de la citada fracción I, del artículo 97, era de la incumbencia natural de los jueces.³⁰

El racionamiento que es muy acertado en cuanto a que las actuaciones del poder tienen que ser materia de los jueces.

La teoría de Don Federico Mariscal: Afirma esta opinión que sin la reglamentación del citado precepto no es posible la tramitación de una contienda entre una particular y la administración³¹, si no existe un ordenamiento que obligue la regulación de relación entre las partes es difícil llevar a cabo su diligencia.

La teoría de Don Rafael Ortega: El texto sólo rige en contienda entre particulares, pero no del particular contra la autoridad³², no existía la igualdad de aplicación de ordenamiento entre juicios de particulares, aun cuando eran juicios donde existe autoridad responsable, causando con eso diferencia de ciertos juicios administrativos.

³⁰ *Ibidem*, pág. 805

³¹ *Ídem*

³² *Ídem*

2.3 *Ley sobre lo Contencioso Administrativo de 1865*

Durante el segundo periodo del imperio, al tenor del estatuto provisional del mando mexicano (de Maximiliano) se crea una Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su reglamento el primero de noviembre de 1865, publicada en el Diario del Imperio el día 10 de noviembre de ese mismo año.

En esta época aparece de nuevo Lares, recibiendo un cargo dentro de la administración pública retomando la idea de lo contencioso administrativo, en este mismo año se da el nacimiento del Consejo de Estado que tenía como finalidad la integración del Tribunal Contencioso Administrativo, sin embargo no llego a concretarse, de haber sido de manera distinta existiría un desahogo de demandas interpuestas por parte de los gobernados, poniendo de frente la defensa de sus intereses generando así una carga por parte de las propias autoridades administrativas.

El reglamento que iba a la par de esta ley tuvo su publicación después, donde el ordenamiento establecía justicia retenida, el cual dejo de tener validez con el triunfo de Benito Juárez.

2.4 *Reforma de la Constitución de 1917*

Con la reforma a la Constitución, se observaba el papel que jugaba la materia administrativa dentro del ámbito judicial, existiendo mayor importancia para la materia civil y penal.

Sin embargo, en dicho ordenamiento siguió prevaleciendo el principio de división de poderes.

En esta constitución, se comenzaba a establecer ciertas formas de lineamientos para el procedimiento contencioso administrativo, donde el particular se perfila como parte formal de un procedimiento desarrollado por la vía del juicio de amparo siendo ese medio el único de existencia para controlar la constitucionalidad de los actos administrativos, no obstante seguía sin existir el establecimiento pleno de la legalidad de sus actuaciones.

2.4.1 *Decretos de 1929 y 1930*

En la presentación del día 21 de septiembre del año 2015, que lleva como título: *La Evolución del Código Tributario en México*, expuesta por su autor el Doctor Jorge Álvarez Banderas, señala la existencia de dos decretos que contenían cuatro artículos respectivamente, los cuales fueron la base para la creación del Código Fiscal de 1938.

Mediante dichos decretos se faculta al poder ejecutivo de la unión para realizar las reformas necesarias a las leyes fiscales.

En el primer decreto en el año de 1929, en el numeral segundo señala entre otras cuestiones la facultad a reformar la industria de los alcoholes, el tabaco, sobre la renta y la minería y en el segundo decreto del año de 1930, también en su artículo segundo establece la reforma a los derechos de salubridad.

2.5 *Ley de Justicia Fiscal de 1936*

Es la ley de ordenamiento que da inicio a la actividad del Tribunal Fiscal de la Federación el día 27 de agosto del año de 1936, este órgano jurisdiccional estaba reglamentado por medio de la legislación y más tarde por la Constitución.

El tribunal estaba colocado en la jurisdicción del poder ejecutivo con cierta delegación de competencia.

La ley de 1936, estaba conformada por cuatro capítulos, que en su contenido establecía disposiciones generales, competencia, excusas y procedimiento, esta ley también constituía la composición y estructura del Tribunal Fiscal de la Federación que se conformaba por quince magistrados que sesionaban en pleno o salas (cada una de las salas integrada con cinco magistrados), separando la competencia para cada una de ellas y teniendo los magistrados la facultad de designar a su personal, resolver de acuerdo a su criterio con facultad de creación de jurisprudencia .

En los juicios en que la federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de los tribunales administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar fallos.³³

2.6 *Código Fiscal de la Federación de 1938*

La Ley de Justicia Fiscal de 1936 estuvo vigente hasta la promulgación del Código Fiscal de la Federación de 1938, que sigue los lineamientos de la ley de 1936 y establece varias reformas importantes.

Después de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación con la Ley de Justicia Fiscal de 1936, esta Ley tenía como finalidad lo contencioso administrativo en la materia fiscal.

El 31 de diciembre de 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas expidió el Código Fiscal de la Federación, dicho ordenamiento tiene relación con la materia fiscal en relación a su estructura, regulando el aspecto de impuestos y demás derechos relacionados con dicha materia.

El Código Fiscal de la Federación se inspira en verdad en la doctrina italiana, no es una coincidencia la similitud que existe entre el plan general de ese ordenamiento legislativo, que en el año de 1938 cristalizó en normas de derecho positivo las reglas teóricas del proceso de formación de crédito fiscal y las instituciones de derecho financiero de Mario Pugliese..., y agrega más adelante; Nuestro juicio tributario es muy francés. No es italiano ni mucho menos anglosajón.³⁴

Este código adopta la misma estructura que la establecida en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, la naturaleza del tribunal conserva su calidad de organismo jurisdiccional, tuvo un incremento de competencia en el ámbito

³³ Fix Zamudio, Héctor y Cossío José, Ramón, *“El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano”*, México, fondo de cultura económica, 1996, pág. 2015

³⁴ Serra, Rojas, Andrés, óp. cit. nota 29, pág. 814

administrativo y aportaciones importantes en ordenamientos que rigen el principio de definitividad en las resoluciones.

El Tribunal Fiscal de la Federación, se sigue contemplado como organismo jurisdiccional, que conoce de las controversias entre los contribuyentes y las autoridades fiscales federales u otros conflictos referentes a la materia, en el artículo 146 del citado código se establecía: el propio Tribunal Fiscal de la Federación dictaba sus fallos en representación del ejecutivo de la unión, aun cuando era independiente de la Secretaría de Hacienda y de cualquier otra autoridad administrativa³⁵, en la materia de su competencia las autoridades administrativas quedan bajo la jurisdicción de un tribunal administrativo así como de sus actos que son reclamables mediante el juicio de amparo.

2.7 Reforma al Código Fiscal de la Federación de 1938 y Reforma Constitucional de 1946

Por decreto el 28 de diciembre de 1946 publicado en el Diario Oficial el día 31 del mismo mes y año se reforma el Código Fiscal de la Federación de 1938 en sus artículos 147, 150 y 154, con los cuales se da un aumento de dos salas y por lo tanto el incremento a veintiún magistrados, de cinco salas ahora se modifica a siete.

Por decreto de 30 de diciembre de 1946 publicado en el Diario Oficial de la Federación el mismo día, se reforma la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Tribunal Fiscal de la Federación nació sin un sustento constitucional y no es hasta la reforma constitucional de 1946 al artículo 104 constitucional, cuando indirectamente se reconoce la existencia de tribunales administrativos, al prever la procedencia de un medio de impugnación a favor de la autoridad y en contra de los fallos que aquellos emitieran.³⁶

³⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VIII, REP-z, UNAM, Ed. Porrúa, México, 2000, pág. 341

³⁶ Carranco Zúñiga Joel, "*Poder Judicial*", México, ed. Porrúa, 2000, pág. 465

Es en esta etapa donde se consolidan los tribunales administrativos conociendo en esencia de los conflictos que existían por las actuaciones de la autoridad.

2.8 *Reformas constitucionales y Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (1967-1968)*

En el año de 1967 existió otra reforma al artículo 104 Constitucional y se publicó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación al respecto Alfonso Nava, menciona que:

Reconocida por nuestra Carta Fundamental la posibilidad de crear tribunales administrativos y de que éstos puedan estar dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y dando el desarrollo trascendental del Tribunal Fiscal de la Federación, se hace necesaria la expedición de una Ley que no tenga por objeto regular la estructura y el funcionamiento reconocido por la Constitución Política, esta Ley orgánica contiene la organización y atribuciones propias de un tribunal que reúna las características y prepare la posibilidad de desarrollar en México un sistema completo de lo contencioso administrativo.³⁷

La Ley contiene existencia plena y establecimiento del tribunal administrativo dotándolo de autonomía plena en las sentencias y criterios, dejando de estar catalogado como órgano de jurisdicción delegada para ser meramente de carácter judicial.

Esta Ley Orgánica estaba dividida en siete capítulos que regulaban diversas actividades del órgano jurisdiccional, otras acciones novedosas eran conocer de las excitativas de justicia presentadas ante el tribunal y resolver los recursos presentados en contra de las sentencias o fallos que fueron dictados en su sala.

Con la reforma al artículo 104 constitucional, se establecen las atribuciones del legislador señalando que:

³⁷ Nava, Negrete Alfonso, “*Derecho Procesal Administrativo*”, México, Porrúa, 1987, pág. 116

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 de federal del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.³⁸

Las leyes federales tienen la facultad de crear tribunales especializados, una segunda Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, donde en su artículo primero menciona lo referente a un tribunal administrativo que tuviera independencia en sus resoluciones, en su artículo segundo señalaba la integración del tribunal conformado por una Sala Superior y por once Salas regionales.

A lo largo de la evolución histórica de los órganos de jurisdicción administrativa y fiscal en México, se puede destacar algunos momentos como la creación de un órgano jurisdiccional que tenía independencia en la Secretaría recaudadora de impuestos, el inicio de la expedición de leyes orgánicas así como de disposiciones procesales contenidas en el Código Fiscal de la Federación de 1967 siendo este el momento donde el tribunal se convierte en un órgano autónomo, otro de los períodos fue en el año de 1978 cuando se confirma la autonomía del Tribunal Fiscal cuando inicia la vigencia de la Ley Orgánica de 1977 y la desconcentración de la justicia administrativa.

2.9 *Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Distrito Federal de 1971*

La Ley de lo Contencioso Administrativo de 1971, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo del mismo año, que da origen a iniciar actividades el día 17 de julio de 1971 del Tribunal Contencioso Administrativo del

³⁸ Fix Zamudio, Héctor y Cossío José Ramón, óp.cit, nota 33, Págs. 250-251

Distrito Federal comenzó a laborar, con una sola competencia que es la materia administrativa y ciertos asuntos locales de materia fiscal, con plena autonomía para dictar sus resoluciones.

2.9.1 *Definición, bases constitucionales y legales*

Definición: Es el organismo judicial al cual se le encomienda el conocimiento y resolución de todos los conflictos que surgen entre los habitantes y las autoridades administrativas del propio Distrito, incluyendo las de carácter fiscal.³⁹

Las bases que lo sustentan son los artículos 104 y 116 fracción V, de la Constitución, al establecer tribunales de lo contencioso administrativo con autonomía, con normas de organización, funcionamiento, procedimiento y resoluciones.

2.9.2 *Organización*

El tribunal funcionaba con un pleno y en tres salas integradas por un magistrado y un magistrado presidente que no era parte de las salas, la duración de cargo de magistrado era de seis años con la posibilidad de reelección, se cuenta con un secretario general de acuerdos, secretarios de acuerdos para cada ponencia así como actuarios, asesores y defensoría, todos impedidos para desempeñar otro cargo en la Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios o cualquier organismo descentralizado, con la excepción de desempeñarse como docente.

2.9.3 *Competencia*

Existe una doble actividad del tribunal, la realización de actividades administrativas y jurisdiccionales, tiene facultades para la creación de

³⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit, nota 35.

jurisprudencia, para resolver los recursos que conozcan en cada una de sus salas, resolver conflictos de salas ordinarias, dar trámite y resolver los recursos en contra de sus acuerdos, en caso de justicia tardía resolver las excitativas de justicia, hacer en pleno la calificación de excusas.

Las salas entre otras atribuciones tienen la de conocer de todos los juicios administrativos en los cuales puede ser actor (el particular o la autoridad) y demandado (la autoridad o el particular), dependiendo del tipo de acto impugnado.

2.9.4 *Jurisprudencia*

La labor más importante de un órgano jurisdiccional es establecer criterios obligatorios, por estar atribuida a que es una fuente formal del derecho, por lo tanto se encuentra sometida a consideraciones del juzgador.

El pleno y las salas del tribunal administrativo tiene la facultad de instituir jurisprudencia, en el pleno no existe una forma específica pero la más usual es la contradicción de resoluciones o diversas violaciones a jurisprudencia señaladas por cualquiera de las partes en búsqueda que el tribunal establezca un criterio definitivo sobre ese conflicto.

La jurisprudencia planteada por la sala de un tribunal es la forma tradicional que conocemos de creación, es decir, el estar sustentados cinco sentencias ininterrumpidas por otro en contrario, que tengan una votación de por lo menos la mayoría de los magistrados integrantes de la sala por unanimidad de votos.

2.9.5 *Ejecución de las sentencias*

Todas las sentencias que son dictadas por un tribunal deben ser cumplidas, incluyendo desde luego las resoluciones de los tribunales administrativos, por estar dotados de plena jurisdicción que les otorga la facultad para hacer cumplir sus sentencias.

Los efectos de las sentencias pueden declarar la nulidad lisa y llana o la nulidad para efectos dichas nulidades son señaladas en el estudio de fondo del asunto determinando cuales son los principios de anulación con los que se relaciona.

En el caso del estudio de forma, el contexto es buscar la nulidad para efecto de enmendar las supuestas violaciones o ilicitudes en las que se hubiera incurrido.

En este tribunal también se aplica el cumplimiento de las sentencias se haga valer en la instancia de queja, previo establecimiento de imposición de multas obligado a la autoridad responsable a dar cumplimiento de la resolución dictada por el órgano jurisdiccional.

2.10 *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*

Continuado con la evolución histórica del Tribunal Fiscal de la Federación, el día 15 de diciembre del año 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, otra de las etapas inicia en enero del año 2001 con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En la actualidad dicho tribunal tiene cambios importantes y relevantes como lo señala el Doctor Jorge Álvarez Banderas en la nota periodística publicada en la página web denominada Agencia Mexicana de Información y Análisis *QUADRATIN* del día 28 de mayo del año 2015, bajo el título de *El nuevo Tribunal de Justicia Administrativa*, en la cual se destaca los cambios que ha sufrido el mencionado órgano jurisdiccional señalando el más reciente que es:

Este nuevo órgano jurisdiccional conocerá de las acciones legales que en materia de combate a la corrupción presente la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. De pronto pareciera ser que el aparato de la burocracia jurisdiccional se incrementaría en México, pero al dar lectura al artículo Octavo Transitorio del Decreto, nos podemos percatar que el hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa solo muta al “nuevo”

Tribunal Federal de Justicia Administrativa y que sus magistrados continuaran por el tiempo en que fueron nombrados. Similar reforma se da para los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas y del Distrito Federal.

Sin duda una cambio y aumento de facultades para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.10.1 *Evolución legal*

La evolución legal acontece desde el año de 1936 con la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal se establece que somos un país con un sistema jurídico que realiza función jurisdiccional activa, este tribunal es parte del progreso, tenía la facultad de delegar tareas, es la razón por la que no era aceptada la idea de un tribunal especializado.

En el año de 1938, el contenido de la Ley de Justicia Fiscal pasó a ser parte del Código Fiscal de la Federación manteniendo su estructura.

Fue hasta el año de 1946 con la reforma al Código Fiscal de la Federación anteriormente mencionada, cuando se amplía la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación conociendo de los conflictos del distrito federal, aumentado el número de salas de las cinco existentes a siete salas.

Posteriormente, se da una modificación en búsqueda de nuevas disposiciones jurídicas que fueran útiles y prácticas para quedarse estáticas para el manejo de aplicación de la materia, en ese mismo año se promulgo el Código Fiscal y posteriormente la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

En el año de 1978 se realiza la desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación en el Distrito Federal dando origen a la creación de salas regionales, proporcionando con ello acercamiento de justicia fiscal a más lugares del país, otra de las creaciones memorables fue la sala superior que tiene mayor relevancia, competencia y jerarquía a las otras salas regionales.

En 1995 con la publicación de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se dio el crecimiento a los juicios promovidos por particulares que se sienten agraviados por la autoridad.

En 1999 se dio el nacimiento de cinco salas regionales en la zona centro del país.

En el año 2000 se incluyeron tres salas más al noroeste del país, en 2001 fue muy importante para la evolución legal del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa por el establecimiento de diecisiete regiones que dependen de la Sala Superior, la Región Centro III comprendía el Estado de Guanajuato y Michoacán.

Mediante acuerdo G/18/2006 emitido por el Pleno de la Sala Superior de Justicia Fiscal y Administrativa en sesión del día 15 de febrero del año 2006, se acordó enviar los expedientes recibidos por la Sala Regional del Centro III entre los tres magistrados que integrantes de la ahora Sala Regional del Pacifico-Centro.

2.10.2 Organización

La distribución de las salas como ya fue mencionado es de 17 regiones establecidas en el año 2003 de la siguiente manera:

1. Del Noroeste I, Baja California,
2. Del Noroeste II, Sonora,
3. Del Noroeste III, Baja California Sur y Sinaloa,
4. Del Noroeste I, Chihuahua,
5. Del Norte-Centro II, Durango y Coahuila,
6. Del Noroeste, Nuevo León y Tamaulipas,
7. De Occidente, Estados de Colima y Jalisco,
8. Del Centro I, Zacatecas y Aguascalientes,
9. Del Centro II, San Luis Potosí y Querétaro,
10. Del Centro III, Guanajuato y Michoacán,
11. Hidalgo-México que comprende los Estados Hidalgo y México,
12. De Oriente, Tlaxcala y Puebla,
13. Del Golfo, Veracruz,
14. Del Pacifico, Estado de Guerrero,
15. Del Sureste, Chihuahua y

Oaxaca, 16. Península, Campeche y Tabasco, Quintana Roo y Yucatán, 17. Metropolitana, Distrito Federal y Estado de Morelos.⁴⁰

La distribución territorial, es relativa a la carga de trabajo, el número de expedientes que se tengan para resolver.

Los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son nombrados por el Presidente de la Republica con la aprobación del Senado, designados por un periodo de seis años, con posibilidad de ratificación.

La Sala Superior del organismo jurisdiccional, está integrada por once magistrados de los cuales uno de ellos es el presidente, las salas regionales se integran con tres magistrados que deberían de estar presentes para poder resolver por mayoría de votos.

2.10.3 Competencia

La competencia material como la describe el Magistrado Alejandro Sánchez, versa sobre:

Dictar sentencias en los conflictos de créditos fiscales, dictar las sanciones correspondientes a las infracciones y leyes fiscales, dirimir controversias en las cuestiones de responsabilidad administrativa, resolver las negativas de restitución económica de impuestos y resolver impugnaciones de secretarías.

También tienen competencia para resolver juicios de carácter especial, resolver conflictos que se susciten en las salas regionales, conocer de los recursos e incidentes que se presenten en contra de los actos y resoluciones realizados por el pleno, resolver quejas y establecer medidas de apremio, sanciones correspondientes, resolver sobre las garantías expedidas a favor de autoridades públicas, resolver sobre cuestiones de indemnizaciones que debe

⁴⁰Sánchez, Hernández Alejandro, “Estructura y Funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, Pódium Notarial, Consultoría Empresarial Zorrilla & Asoc., S.C., 2003, Pág.162, www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/podium/cont/28/.../pr28.pdf

cubrir el gobierno federal y las que se contraen en contra de servidores públicos.

Otra de las competencias era el surgimiento de relaciones comerciales entre particulares y el gobierno que estaba regulada por la Ley de comercio exterior y reforzado por los tratados de libre comercio.

En la actualidad se aumentó la competencia material del tribunal en mención como se establece en las XVI fracciones del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otro lado, las funciones de la Sala Superior son solucionar los conflictos sobre los casos que se funde una demanda con preceptos internacionales y resolver los recursos e incidentes promovidos contra quejas o medidas de apremio que fueron dictadas por el órgano jurisdiccional.

Por último, en los artículos 2, fracción II y 2 Bis de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra establecido el carácter y competencia de las Salas Especializadas o Auxiliares que forman parte de dicho tribunal.

2.10.4 *Jurisprudencia*

En la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo existe el establecimiento de precedentes y jurisprudencia.

Los precedentes están conformados por tesis sustentadas en las sentencias que fueron aprobadas por los magistrados de la Sala Superior es decir las resoluciones dictadas por el pleno son precedentes.

Para establecer jurisprudencia, existen varios esquemas el primero la Sala Superior aprueba tres precedentes de pleno que tuvieron el mismo sentido que fueron ininterrumpidos a probados por los menos por siete magistrados derivadas de la misma sección de sala, la segunda cuando forma es por la reiteración de cinco casos en sentido igual por parte de la sala superior, la tercera es formada por contradicción de sentencias de las salas

regionales y una cuarta forma es la contradicción de sentencias de secciones de sala superior con secciones de salas regionales.

La jurisprudencia se puede suspender cuando el pleno resuelva en una sentencia o en una resolución de contradicción de tesis, en sentido contrario a la jurisprudencia, dicha suspensión termina cuando el nuevo precedente se reitere en tres ocasiones en el pleno y cinco en una sección, salvo cuando el origen de la suspensión sea jurisprudencia en contrario del poder judicial federal.

La jurisprudencia del pleno de la sala superior es obligatoriamente aplicable en las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como lo establece el artículo 79 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.10.5 *Medios de Impugnación*

Los medios promovidos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son los recursos de reclamación y de revisión.

El recurso de reclamación, procede en contra de las actuaciones de admisión, desechamiento o que tengan por no interpuesta la demanda, contestación o ampliación, también en contra del sobreseimiento, que admitan o rechacen la mediación de un tercero interesado.

El término para interponerlo es de 15 días siguientes después que se emite resolución.

El recurso de revisión, solo puede ser promovido por la autoridad que resulte afectada por las resoluciones definitivas de las salas regionales.

Otros medios procesales son la aclaración de sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que puede ser promovida por alguna de las partes que estime es oscura o ambigua, el término para promoverla es de 10 días siguientes a que surte efecto la notificación.

La excitativa de justicia, se presenta cuando los magistrados no dictan sentencia de acorde a los términos y plazos señalados por la ley en la materia,

es promovida con la finalidad de que el magistrado instructor realice lo antes posible el proyecto de sentencia que debe ser sometido a votación en el pleno de órgano jurisdiccional, como se encuentra vigente desde agosto del año 2011.

2.10.6 *Ejecución de los fallos*

No existía un medio que obligara a la autoridad administrativa que se negaba a cumplir las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por esa razón, los particulares se veían en la necesidad de promover el juicio de amparo, siendo la segunda instancia y buscando con eso exigir el cumplimiento de las resoluciones, como se establece en el artículo 17 constitucional que señala: Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.⁴¹

Con el paso del tiempo, se implementó el recurso de queja el cual era conocido por el pleno del tribunal, interponiendo queja por incumplimiento de sentencia, que se originaba en dos casos, el primero cuando existía repetición de una resolución que fue establecida como nula y la segunda cuando la autoridad no daba cumplimiento a la sentencia.

Otro de los supuestos para interponer dicho recurso es cuando las sentencias no son claras.

La interposición del recurso de queja es ante el magistrado instructor, este tiene que presentar el proyecto ante el pleno del órgano jurisdiccional en un plazo de cinco días, resolviendo si es fundada o infundada.

El artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala: Las autoridades demandadas y cualquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

⁴¹ Artículo 17, párrafo sexto, Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, Porrúa, Agosto de 2014.

2.11 Órganos jurisdiccionales administrativos y fiscales de las entidades federativas

En algunas de las entidades federativas de la república mexicana no existe instalación de tribunales administrativos hasta el mes de septiembre del año 2015, tal es el caso del Estado de Puebla, Coahuila y Chihuahua. En el caso del Distrito Federal por su importancia es estudiado aparte, por lo que abordare la creación de los tribunales administrativos de las demás entidades federativas, sin pretender una enumeración completa.

Estos tribunales son aquellos que fueron establecidos de acuerdo con el modelo de Tribunal Fiscal de la Federación se transformó en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), que posteriormente fueron modelo para el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Las legislaciones federales y del Distrito Federal son tomadas como base para resolver conflictos entre los administrados y las autoridades administrativas locales.

El órgano jurisdiccional del Distrito Federal tuvo influencia en el establecimiento de los tribunales locales de lo contencioso administrativo en varias entidades federativas, cabe mencionar que no fue el primero en conocer de la materia administrativa pero si el primer tribunal contencioso administrativo que existió en nuestro país, tiene la mayor estructura y consolidación del genero de ahí nace el interés en seguir el modelo para el resto de los tribunales del país.

El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su fracción quinta lo siguiente:

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.⁴²

Este artículo dota a cada uno de los Estados de la república mexicana para que establezcan un órgano jurisdiccional que sea autónomo y tenga como finalidad resolver los conflictos entre particulares y autoridades administrativas de nivel municipal o estatal.

2.11.1 *Entidades Federativas*

Realizo de forma genérica un señalamiento de la historia de creación de los tribunales administrativos locales en distintas entidades federativas de nuestro país.

1. Estado de Tamaulipas: Tiene el Tribunal Fiscal más antiguo del país desde el año 1951, que cuenta con una sala unitaria, siendo el primero en conocer de la materia administrativa en el país.

2. Distrito Federal: El Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue instalado el 17 de marzo de 1971, sirviendo como base para la instalación de los Tribunales Contenciosos Administrativos y Salas Mixtas de los otros Estados de la República Mexicana.

3. Estado de Sonora: Se instaló el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el día 26 de enero del año de 1977, regido por la Ley aprobada por la legislatura del estado el 17 de junio de 1999.

4. Estado de Hidalgo: Se instaló el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el día 31 de diciembre del año de 1981.

5. Estado de Jalisco: Se instaló el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el día 23 de diciembre de 1984, siendo parte del Poder Judicial.

⁴² Artículo 116, fracción quinta, Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, Porrúa, Agosto de 2014.

6. Estado de Querétaro de Arteaga: Se instaló el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el año de 1985, ocupando primera y segunda instancia para resolver.

7. Estado de Guanajuato: Se instaló el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el 11 de septiembre de 1987, (se estableció en la Ley de Justicia Administrativa publicada el 24 de septiembre de 1985).

8. Estado de México: Se instaló el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el día 31 de diciembre de 1986, con antecedentes al Tribunal Fiscal del Estado de México de 1958.

9. Estado de Guerrero: Se instaló el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el 07 de julio de 1987.

10. Estado de Yucatán: Fue creado por la Ley Orgánica publicada el 1 de octubre de 1987, regulado por la Ley publicada en la misma fecha.

11. Estado de Baja California Norte: El 31 de enero del año 1989, en el Estado Baja California Norte se instaló en Tribunal Contencioso Administrativo, regulado por la Ley de la materia tuvo como antecedente la Comisión de Revisión Fiscal del año de 1972.

12. Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave: Se introdujo a la Ley de Justicia Administrativa publicada el 14 de febrero de 1989, tuvo como precedente al Tribunal Fiscal de dicho Estado, posteriormente en el año 2000 se incorporó al Poder Judicial.

13. Estado de Nuevo León: Se ordenó en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la instalación de un órgano jurisdiccional que conozca de materia administraba, que fue instalado el día 5 de julio de 1991.

14. Estado de Sinaloa: El 26 de marzo de 1993, se instaló el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, posteriormente en 1996, se nombra magistrado para atender a través de la única Sala instalada, que tramitaba las demandas de todo el Estado, en el año de 1998, se instalaron las Salas Regionales del Norte y Sur del Estado, con residencia en las ciudades de Los Mochis y Mazatlán.

15. Estado de San Luis Potosí: El día 14 de abril del año de 1993, en el Estado de San Luis Potosí, se instaló el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

16. Estado de Colima: Se instaló el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en día 11 de noviembre del año de 1996.

17. Estado de Campeche: En el año de 1997, se instaló una Sala Administrativa del Tribunal Superior que conoció de la materia administrativa en esa entidad que estaba regulado por el Código de Procedimientos Contencioso-Administrativo.

18. Estado de Tabasco: Se instaló el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el día 19 de febrero del año de 1997, según la Ley de Justicia Administrativa publicada, se encontraba dividido en cuatro salas unitarias y un Pleno.

19. Estado de Zacatecas: El día 26 de diciembre del año 2000 se instaló Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando la honorable Legislatura del Estado procedió a nombrar al magistrado del Tribunal, de una terna propuesta por el Pleno del Poder Judicial del Estado.

En cada una de las Entidades Federativas que en líneas anteriores fueron mencionadas cuentan con un tribunal en materia administrativa, la mayoría de ellos son órganos jurisdiccionales autónomos, otra parte son parte del Poder Judicial de la Federación y muy pocos tribunales siguen teniendo relación en el Poder Legislativo.

20. Estado de Morelos: Se ordena en la Ley de Justicia Administrativa la instalación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el día 14 de febrero de 1990, entrando en vigor 60 días posteriores en Cuernavaca fue fundando en el año 2000, continuando con la función del tribunal de Morelos.

21. Estado de Tlaxcala: Se estableció una Sala Unitaria Electoral Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala en el año 2002, es un órgano especializado, tiene competencia para conocer y resolver en única instancia, las impugnaciones que se presenten contra actos y omisiones en materia electoral; así como para conocer también en única

instancia, las controversias que se susciten entre los particulares y las administraciones públicas estatal y municipales, ya sean centralizadas o descentralizadas.

22. Estado de Nayarit: Se ordena en la Ley de Justicia Administrativa la instalación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el año 2002, tribunal autónomo para conocer de la primera y segunda instancia en materia fiscal y administrativa.

23. Estado de Quintana Roo: En la ciudad de Chetumal se instaló una Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado en el año 2003.

24. Estado de Durango: En el año 2004, se instaló el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que contaba con una sala superior y dos sala unitarias.

25. Estado de Baja California Sur: En dicha entidad se creó una Sala Unitaria del Tribunal Superior de Justicia del Estado que conocería de la materia administrativa en el año de 2004.

26. Estado de Aguascalientes: El 25 de enero del año 2000 se estableció el Tribunal Contencioso Administrativo, regulado por la Ley Orgánica del tribunal que fue publicada el 28 de septiembre de 1999 que entro en vigor el 05 de enero del 2000 e instalado en el año de 2005.

27. Estado de Oaxaca: Con fecha 20 de diciembre de 2005, aprobó el decreto número 197 que contiene la Ley de Justicia Administrativa para el estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial el 31 de diciembre de 2005, para entrar en vigor el primero de enero de 2006, dando lugar a la creación ese mismo año del Tribunal de lo Contencioso Administrativo ese Estado.

28. Estado de Chiapas: En 1987 se instalaron Salas Mixtas del Tribunal Superior de Justicia del Estado que conocían los conflictos entre los particulares y la autoridad administrativa, una sala en Tuxtla Gutiérrez y dos en Tapachula y Pichucalco, posteriormente, en el año de 2007 se instaló en

Tuxtla Gutiérrez el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

29. Estado de Michoacán de Ocampo: Por ser el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, el órgano jurisdiccional que me lleva al análisis y estudio de esta investigación, abordare de manera más amplia en el señalamiento de sus antecedentes legislativos, señalando que en el próximo capítulo se realizara un estudio detallado.

En la historia legislativa del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, se tiene la primera referencia mediante decreto de 25 de febrero de 1987.

En el año 2002, en el Estado de Michoacán está establecida la primera referencia oficial en la sesión de fecha 28 de mayo de ese año, donde la Sexagésima Novena Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, menciona la necesidad de un Tribunal Contencioso Administrativo.

En el Diario Oficial de fecha 17 de marzo del año 2002, se reformo el artículo 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer en su fracción IV- actualmente fracción V por decreto de data 12 de noviembre de 2007. Dicha reforma accedió al apoyo de creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo en casi todas las entidades federativas del país, partiendo del Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el año 1971, al último que fue instalado en el primero de enero del año 2008 como lo es el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo.

2.11.2 Organización

Existen dos divisiones de los Tribunales Contenciosos Administrativos, como el siguiente cuadro muestra.

La primera división del recuadro refleja las distintas entidades federativas que tienen una organización en forma unitaria y en la segunda columna del

cuadro se encuentran los tribunales administrativos que tienen forma de organización colegiada.

Cuadro 1. Organización de los Tribunales Contenciosos Administrativos de los Estados Unidos Mexicanos ⁴³	
Tribunales Contenciosos Administrativos Unitarios	Tribunales Contenciosos Administrativos Colegiados
1. Aguascalientes	1. Guanajuato
2. Sonora	2. Baja California Norte
3. Baja California Sur	3. Durango
4. Zacatecas	4. Nayarit
5. Colima	5. San Luis Potosí
6. Tlaxcala	6. Jalisco
7. Quintana Roo	7. Sinaloa
8. Querétaro	8. Guerrero
9. Yucatán	9. Michoacán
10. Tamaulipas	10. Distrito Federal
*****	11. Morelos
*****	12. Oaxaca
*****	13. Estado de México
*****	14. Chiapas
*****	15. Tabasco
*****	16. Nuevo León
*****	17. Hidalgo
*****	18. Veracruz
*****	19. Campeche

2.11.3 Designación

La designación de los magistrados que conforman cada uno de los Tribunales Contenciosos Administrativo del país es distinta, a continuación se indica de manera general la designación y duración del encargo de magistrado de cada

⁴³ López Ayllón, Sergio y Fierro Ferráez, Ana Elena, “Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional”, <http://www.poderjudicialags.gob.mx/salaae/Diagnostico%20nacional.pdf>

una de las Entidades Federativas que cuentan con un órgano jurisdiccional de esta Materia.

Estado de Aguascalientes.- En el artículo 54 de la Constitución Política Local, el consejo de la judicatura propone una terna con cinco posibles aspirantes y se envía al Congreso del Estado para su aprobación y nombramiento de un magistrado por un periodo de quince años, sin posibilidad de reelección.

Estado de Baja California Norte.- En el artículo 55 de la Constitución Política Local, el Congreso del Estado hace la designación de los magistrados mediante votación, la duración del nombramiento es de seis años con posibilidad de ratificación.

Estado de Baja California Sur.- En la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado establece la selección la realiza el Congreso del Estado con ternas propuestas por el Gobernador, la duración del encargo es de seis años, sin posibilidad de reelección.

Estado de Campeche.- En la Ley Orgánica del Poder Judicial de Campeche señala la elección de los magistrados es llevada a cabo por el Congreso de Estado a Propuesta del Tribunal Superior de Justicia, la duración del encargo es de seis años, existe la posibilidad de confirmación del cargo.

Estado de Chiapas.- En el artículo 11 del Código de Organización del Poder Judicial del Estado establece la designación de los magistrados son nombrados por el Congreso del Estado con propuestas del Tribunal Constitucional del Estado, la duración del encargo es de siete años con la posibilidad de reelección.

Estado de Colima.- En el artículo 70 de la Constitución Política Local señala la designación corresponde al Gobernador del Estado sometido a consideración del Congreso Local, la duración del encargo es de seis años con posibilidad de ratificación.

Distrito Federal.- De conformidad al artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece que los magistrados serán designados a propuesta del Jefe de Gobierno del

Distrito Federal, la duración del encargo son de seis años con posibilidad de ratificación.

Estado de Durango.- En el artículo 92 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango señala que los magistrados son elegidos por el titular del Poder Ejecutivo, con duración del encargo de seis años con posibilidad de ratificación un periodo más.

Estado de México.- De conformidad con el artículo 13 de la Constitución Política del Estado, los magistrados son nombrados por el Gobernador con aprobación del Congreso del Estado, la duración del encargo es de diez años.

Estado de Guanajuato.- En el artículo 63 de la del Estado Constitución Política del Estado se señala la designación de los magistrados corresponde al Congreso del Estado con la propuesta del Gobernador, la duración del encargo es de siete años con posibilidad de ratificación un periodo más.

Estado de Guerrero.- En el artículo 96 de la del Estado Constitución Política del Estado establece el nombramiento de los magistrados corresponde al Gobernador del Estado sometiendo a votación del Congreso del Estado, la duración del cargo es de seis años con posibilidad de reelección.

Estado de Hidalgo.- En al artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado señala el nombramiento de los magistrados es efectuado por el Gobernador del Estado, con duración del encargo de seis años con posibilidad de reelección.

Estado de Jalisco.- En el artículo 57 de la Constitución Política del Estado, la elección de los magistrados es realizado por el Congreso del Estado, el periodo del encargo es de siete años con la posibilidad de ratificación que sería por diez años más.

Estado de Michoacán.- En el artículo 44, fracción XXIII de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo se establece que la elección de los magistrados corresponde el Congreso del Estado mediante convocatoria pública donde se encuentran registrados los aspirantes al encargo, los cuales integrarán una terna por cada vacante que será sometida

a votación en el pleno y ganará quien obtenga el voto de dos terceras partes de los diputados presentes.

El periodo del nombramiento de los magistrados es por cinco años con la posibilidad de ratificación en dos ocasiones.

Estado de Morelos.- En el artículo 109 Bis de la Constitución Política del Estado señala la designación de los magistrados corresponde al Poder Legislativo con propuesta del órgano político del Congreso del Estado, el periodo de duración es de seis años con posibilidad de reelección de un periodo más.

Estado de Nayarit.- En el artículo 83 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Nayarit se encuentra señalada la designación de los magistrados corresponde al Congreso del Estado eligiendo de una lista de al menos nueve aspirantes que envía el Gobernador del Estado, la duración del encargo es de seis años con posibilidad de reelección.

Estado de Nuevo León.- En el artículo 63 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Nuevo León señala que los magistrados son designados por el Congreso del Estado o de la Comisión permanente en los casos de receso de aquél, ante quienes rendirán la protesta de Ley.

Estado de Oaxaca.- En decreto del 15 de abril del 2011 señala en su punto cuarto que los magistrados serán designados por el Congreso del Estado a propuesta de una terna emita por el Titular del Poder Ejecutivo, el cargo será por un periodo de ocho años con la posibilidad de ratificación en una sola ocasión.

Estado de Querétaro.- En el artículo 17 de la Constitución Política del Estado establece que los jueces de serán elegidos por concurso con lo que disponen las bases de la convocatoria que se emita, podrán ser removidos por la sala unitaria.

Estado de Quintana Roo.- En el artículo 102 de la Constitución Política del Estado, la designación de los magistrados le corresponde al Poder Ejecutivo del Estado, la elección es de una terna propuesta por el Gobernador

del Estado la duración del periodo es de seis años con la posibilidad de reelección en una sola ocasión.

Estado de Sinaloa.- En el artículo 43 de la Constitución Política del Estado señala que corresponde al Ejecutivo del Estado la Elección con ratificación del Congreso del Estado, el encargo será por seis años con la posibilidad de reelección un periodo.

Estado de San Luis Potosí.- En el artículo 80 de la Constitución del Estado establece que los magistrados serán designados por el Congreso del Estado con la propuesta presentada con tres opciones del Legislativo, el encargo es de cinco años con posibilidad de ratificación en un periodo.

Estado de Sonora.- En el artículo 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora señala que los magistrados son nombrados por el Gobernador del Estado con la aprobación del Congreso del Estado, la designación es por seis años con posibilidad de reelección.

Estado de Tabasco.- En el artículo 36 de la Constitución del Estado de señala que los magistrados son designados por el Gobernador del Estado con la aprobación de la Comisión Permanente, el periodo será por seis años con posibilidad de reelección en dos ocasiones.

Estado de Tamaulipas.- En el artículo 58 de la Constitución del Estado establece la designación corresponde al Congreso del Estado con la propuesta enviada por el Gobernador con periodo de seis años en el cargo.

Estado de Tlaxcala.- En el artículo 57 de la Constitución Política del Estado señala que el Congreso del Estado nombra a los magistrados por un periodo de seis años con la posibilidad de reelección en un periodo.

Estado de Veracruz.- En el artículo 33 de la Constitución Política del Estado establece que el nombramiento corresponde al Congreso Local por mayoría calificada con propuesta del Gobernador del Estado, el periodo improrrogable es de diez años.

Estado de Yucatán.- En el artículo 30 de la Constitución Política del Estado señala la designación corresponde al Gobernador del Estado con

aprobación del Congreso, la duración del encargo es de cuatro años con posibilidad de ratificación.

Estado de Zacatecas.- En el artículo 65 de la Constitución Política del Estado establece la designación corresponde al Legislativo del Estado, el encargo es por seis años con posibilidad de ratificación.

2.11.4 Competencia

El Maestro Agustín Gordillo da a conocer de forma sencilla y general que la competencia es el conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente ejercer, en razón de la materia, el territorio, el grado y el tiempo,⁴⁴ en este entendido de acuerdo a las necesidades de cada Estado es la materia de la que versa la competencia.

En forma genérica todos los Tribunales Contenciosos Administrativos de la entidad federativa conocen predominantemente de los conflictos en materia administrativa, por lo que deciden respecto de todos los actos y decisiones administrativas dictadas y ejecutadas o que se pretenden ejecutar por las autoridades administrativas locales.

El maestro Carlos Arellano García señala:

La competencia es la aptitud legal que tiene un órgano del Estado para ejercitar derechos y cumplir obligaciones. Respecto al órgano jurisdiccional en el proceso, la competencia aludirá a la aptitud legal que tiene un órgano del Estado para ejercer derechos y cumplir obligaciones referidos al desempeño de la función jurisdiccional ante el caso concreto controvertido en el que ha tomado injerencia.⁴⁵

Todos los tribunales tienen la competencia para conocer de los conflictos surgidos entre los particulares con algún órgano de la administración pública en el desempeño de sus actuaciones.

⁴⁴ Gordillo, Agustín, óp. cit., nota 4, p. 279

⁴⁵ Arellano García, Carlos, “*Teoría general del proceso*”, México, Porrúa, pág. 352

Al momento que los particulares se sientan agraviados por actos o resoluciones de una autoridad, tienen el derecho de asistir ante un tribunal administrativo en búsqueda de la protección y la restitución de sus derechos en su caso.

Capítulo 3

Justicia administrativa

3.1 Justicia administrativa, 3.2 Control administrativo de la administración pública, 3.3. Control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos, 3.4 Concepto de juicio contencioso administrativo, 3.5 Proceso administrativo, 3.6 Principios del proceso administrativo, 3.7 Partes que intervienen en el proceso administrativo.

3.1 Justicia administrativa

La justicia administrativa en nuestro país se rige por el control al que está sujeta la actividad de la administración, teniendo como uno de sus principales objetivos el vigilar el cumplimiento de la legalidad.

Se reconoce en la legislación que el derecho a la legalidad de que disfrutan los particulares frente a la Administración se descompone en una serie de derechos, como son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley.⁴⁶

El reconocimiento de los derechos de los particulares esta salvaguardado por las normas jurídicas, la legalidad es uno de los principios trascendentales que la justicia administrativa protege siendo este punto toral que hace del derecho administrativo un medio de protección de los particulares.

⁴⁶ Fraga, Gabino, “*Panorama del Derecho Mexicano*”, Tomo I, México, UNAM, 1965, pág. 90

3.1.1 *Idea general de justicia administrativa*

A lo largo de la historia han existido muchas definiciones e interpretaciones de la justicia, recordando la definición de Ulpiano quien decía que la justicia “*es la perpetua y constante voluntad de dar a cada uno lo suyo*”, por su parte el Maestro Serra Rojas nos dice que *la justicia administrativa hace referencia a la serie de actos que implica el ejercicio de la función jurisdiccional, referida al conjunto de órganos administrativos que realizan tal función*⁴⁷, la administración pública está sujeta al orden jurídico establecido en nuestra Constitución, legislación y reglamentos.

La justicia administrativa actúa cuando se han agotado los recursos administrativos señalados en la ley de la materia administrativa.

La justicia administrativa, representa la mediación jurisdiccional que toma como base un acto llevado a cabo por una autoridad y la acción jurisdiccional realizada por órganos jurisdiccionales como tribunales o jueces.

Todos los procesos administrativos realizados con la finalidad de dirimir un conflicto suscitado entre particulares y organismos de la administración pública activa, es la función que desempeña la justicia administrativa.

La justicia administrativa está conformada por un extenso conjunto de instrumentos jurídicos que tiene la finalidad de tutelar los derechos subjetivos e interés legítimo de los particulares, con el propósito de emitir resolución que nace del estudio detallado de cada uno de los elementos aportados por las partes.

Existe una relación íntima entre la justicia administrativa y lo contencioso administrativo, es importante mencionar que estas dos palabras no son sinónimos, cuando hablamos de contencioso administrativo hacemos referencia a la contienda que tiene como origen los actos realizados por la administración pública, es decir, el procedimiento interno de la administración y por otra parte cuando hablamos de justicia administrativa como ya fue

⁴⁷ Serra, Rojas, Andrés, óp. cit. Nota 29, pág. 781

mencionado anteriormente es la intervención jurisdiccional que tiene como materia la acción administrativa.

3.1.2 *Concepto de justicia administrativa*

Héctor Fix Zamudio, proporciona un concepto claro de justicia administrativa al mencionar que, es un conjunto de instrumentos jurídicos y procesales para la tutela de los particulares frente a la administración pública, y entre estos mecanismos se encuentra la jurisdicción especializada en la materia, que es uno de sus sectores más importantes⁴⁸.

Con el anterior concepto podemos señalar que la justicia comprende principios y procedimientos que instituyen ciertos recursos y garantías para la protección y salvaguarda de los derechos del particular.

Otra concepto lo proporciona Bartolomé Fiorini, quien nos dice es justicia, pero sobre normas administrativas y conductas administrativas.⁴⁹

Citando nuevamente al Maestro Fix Zamudio, es posible aclarar el panorama de la utilización del vocablo justicia administrativa, el cual es utilizado de forma genérica estableciendo que comprende todos los instrumentos jurídicos señalados en los diversos ordenamientos que comprenden entre otros las leyes de procedimiento administrativo y los recursos administrativos que tutelan los derechos subjetivos del ciudadano.

3.2 *Control administrativo de la administración pública*

Tenemos que partir por el significado jurídico general que encierra la palabra control Daniel Márquez Gómez, nos dice que el control es:

La actividad de carácter registral o técnico encomendada a una función pública, un ente administrativo estatal o a un empleado público, por el orden

⁴⁸ Cienfuegos Salgado, David y López Olvera Miguel Alejandro, “*Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*”, México, UNAM, 2005, pág. 156

⁴⁹ Fiorini, Bartolomé A, “Teoría de la Justicia Administrativa”, Digitalizado en el año 2011, Editorial Alfa, 1944, pág. 996

jurídico, que se dirige a revisar la adecuación y legalidad de los actos encomendados a los diversos órganos públicos, con la obligación de pronunciarse sobre ellos.⁵⁰

Como es señalado en esta definición el control no está delimitado a una sola función también debe evitar el abuso de poder, el control administrativo entonces es:

Un medio de contribuir a asegurar esa preminencia del derecho, al asegurar la juridicidad de la actividad administrativa.

Y como tal, el control administrativo encuentra su fundamento en ese mismo orden jurídico, que tiende a proteger, y que es el que lo establece, estructurando poderes balanceados, limitados y recíprocamente controlados, control que se lleva a cabo, por distintos medios, a niveles adecuadamente graduados.⁵¹

Desde esta definición se puede señalar que es la forma de afianzar y resguardar el derecho que tienen las partes en un juicio contencioso en búsqueda de revisión administrativa.

Existen diversos tipos de control de la administración pública, entre ellos los recursos administrativos, que es el medio de intervención más utilizado promovido a instancia de parte, es la vía más eficaz para el control de la legalidad de los actos administrativos en búsqueda de resultados diferentes a los obtenidos en el desarrollo del juicio.

Otro de los controles, son los recursos de revocación, de revisión y la prescripción entre otros, que no son estudiados a fondo porque no es necesario para la tesis.

⁵⁰ Márquez Gómez, Daniel, *“Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública”*, México, UNAM, 2002, pág. 22 y 23

⁵¹ Escola, Héctor Jorge, *“Tratado teórico-práctico de los recursos administrativos”*, Buenos Aires, Depalma, 1967, pág. 183

3.3 *Control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos*

Cuando se habla de función jurisdiccional se entiende que es la manifestación del Estado, la cual tiene como finalidad resolver los conflictos que sean planteados entre partes que tienen intereses distintos, que son dados a conocer a un órgano con la característica jurisdiccional, el cual se encargara de resolver el problema de manera imparcial.

El problema principal al que se enfrenta la justicia administrativa es la ilegalidad de los actos administrativos, esta realidad es vivida por los ciudadanos de los Estados de la República Mexicana, el acto administrativo es la esencia que tiene la conducta de la administración pública.

La jurisdicción administrativa se refiere a las instancias que tiene los gobernados para impugnar los actos administrativos ante tribunales administrativos o judiciales.

Es importante que exista un control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos, cuidar que sea aplicado el principio de legalidad es primordial para los tribunales que resuelvan las controversias entre administrados y la administración pública, es una de las justificaciones de la necesidad de establecer prerrogativas de los órganos administrativos.

Se pueden mencionar dos tipos de jurisdicción, la primera es para los conflicto es decir de las partes en el litigio son el particular afectado por actos administrativos que la autoridad emitió, el segundo tipo es de las pretensiones que tengan origen en la relación de actuación de las administraciones públicas, el tribunal es un órgano revisor del acto administrativo.

La jurisdicción contenciosa, es la que se encarga del estudio, revisión, crítica, así como de examinar las decisiones, los actos administrativos, resoluciones, acuerdos que son dictados por un órgano del gobierno, de esas actividades de la jurisdicción se puede decidir si los actos administrativos hay que mantenerlos, revócalos o declarar la nulidad.

3.4 Concepto de juicio contencioso administrativo

Lo contencioso administrativo tiene sus orígenes en Francia en el siglo XIX, bajo el nombre de *Consejo de Estado Francés*, que conoce sobre los actos o resoluciones de la administración dependiente del poder ejecutivo federal, estatal o local.

Existen varios autores que proporcionan el concepto de contencioso administrativo, uno de ellos es el doctor Andrés Serra Rojas quien dice:

Contencioso-administrativo. Del latín *Contentiosus*, relativo a contienda o enfrentamiento de intereses. En sentido vulgar, el término contencioso tiene un sabor judicial y el pueblo entiende por contencioso cualquier reclamación judicial sin especificar de vía jurisdicción. También en sentido concreto la expresión contencioso o contencioso-administrativo, significa recurso contencioso administrativo.

Lo contencioso-administrativo es la contienda administrativa entablada ante la administración (pública, local o municipal) y los particulares, en la que se discute la eficacia jurídica-legal de una resolución administrativa.⁵²

Tomando como base esta definición se puede establecer que lo contencioso administrativo, es el juicio seguido ante un tribunal de la materia en el que se busca impugnar un acto o resolución que sea de su competencia.

Por otra parte, el Doctor Jorge Fernández Ruiz, señala que:

La locución contencioso-administrativo alude tanto a la jurisdicción atribuida a determinados órganos estatales para conocer de las controversias jurídicas suscitadas por la aplicación y ejecución de la normativa administrativa como al proceso que da curso esas controversias, señalando que en opinión de los doctores Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix Fierro: entiéndase por contencioso-jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial con el

⁵²Fernández Ruiz, Jorge y Otero Salas, Filiberto, "*Justicia contenciosa administrativa Congreso Internacional*", México, UNAM, 2013 pág. 824

objeto de resolver, de manera imparcial e imperativa las controversias entre particulares y la administración pública.⁵³

La *litis* que tiene origen por controversias derivadas del actuar de la administración llevada ante un tribunal de competencia de materia administrativa, a esta controversia y procedimiento desarrollado se le llama juicio contencioso administrativo.

3.5 *Proceso administrativo*

Es preciso delimitar el concepto del vocablo proceso, conjunto de actos regulados por la Ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente.⁵⁴

La palabra tiene origen del latín *processus* y designa la acción de ir hacia adelante.⁵⁵

Calamandrei, dice que el proceso es para los juristas, proceso es la serie de actividades que se deben llevar a cabo para llegar a obtener la providencia jurisdiccional.⁵⁶

Con estas definiciones puedo llegar a la conclusión que el proceso es una serie de actos separados pero que tienen coordinación entre si y tienen la finalidad obtener providencia jurisdiccional.

En otras palabras, el proceso es el medio utilizado por el Estado a través del cual se aplica el derecho objetivo en casos concretos.

Una vez entendido el proceso en forma genérica, podemos establecer el concepto del proceso administrativo, señalando que dicho proceso se distingue por contener el enjuiciamiento por una parte de la administración pública y por

⁵³ *Ibidem*, pág. 825

⁵⁴ De Pina, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1984, pág. 400

⁵⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, editorial Espasa-Calpe, Madrid 2001, tomo II, pág. 1838.

⁵⁶ Calamandrei, Piero, *“Instituciones de derecho civil”*, Ediciones Europa-América, Vol. 1, Buenos Aires, Argentina, 1973, pág. 317

otra de un órgano jurisdiccional, en otras palabras son una serie de actos que tienden a resolver mediante una sentencia.

El Maestro Jaime Orlando Santofimio, señala que el proceso administrativo es: El proceso sería aquel acervo de actuaciones administrativas coordinadas y orientadas a la producción de una decisión de quien ejerce funciones administrativas.⁵⁷

En este sentido podemos definir al proceso administrativo como las etapas por medio de las cuales se lleva a cabo la práctica de la administración.

Tocante al proceso administrativo Agustín Gordillo después de la explicación de lo contencioso administrativo y la propuesta de sustitución de título a derecho procesal administrativo, establece que el proceso administrativo tiene competencia únicamente a las demandas judiciales sobre cuestiones de derecho administrativo.

Rafael I. Martínez Morales, existe una tendencia en la doctrina a considerar como proceso administrativo única y exclusivamente al que se verifica ante los Tribunales Contenciosos Administrativos.⁵⁸

3.5.1 *Procedimiento administrativo*

Andrés Serra Rojas, establece una definición de procedimiento administrativo en la que afirma que:

El procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades-ordenados y metodizados en las leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como antecedentes y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionar su validez, al mismo tiempo para la realización de un fin.⁵⁹

⁵⁷ Santofimio, Jaime Orlando, "Acto Administrativo, procedimiento, eficacia y validez", México, UNAM, segunda edición, 1994, pág.120

⁵⁸ Márquez, Gómez, Daniel, "*Los Procedimientos Administrativos Materialmente como Medios de Control en el Administración Pública*", México, UNAM, 2003, pág. 37

⁵⁹ Serra, Rojas, Andrés, óp. cit, nota 3. Pág. 273

Esta definición me ayuda a entender el significado del procedimiento administrativo, en el entendido que es la línea legal que tienen que seguir los órganos de la administración siendo obligados a seguir en el desarrollo sus funciones y su competencia para producir los actos administrativos.

En la doctrina, un procedimiento se califica de administrativo cuando se dan dos circunstancias específicas: una de las partes en el conflicto es la administración pública o es la propia administración quien resuelve la controversia a través de sus tribunales o de sus organismos paraprocesales, o es un acto que tiende a generar un acto administrativo.⁶⁰

3.5.2 *Diferencia entre proceso administrativo y procedimiento administrativo*

La diferencia entre el proceso administrativo y el procedimiento administrativo establece Martín y Rodríguez que es:

La principal diferencia entre los conceptos de proceso y procedimiento radica en que el primero reviste un auténtico carácter jurisdiccional, por ser realizado ante una autoridad imparcial e independiente, cuyas decisiones, además tienen fuerza de verdad legal. En cambio, cuando hacemos referencia a la noción de procedimiento nos ubicamos en la órbita administrativa, razón por la cual no existe una autoridad decisoria imparcial e independiente, sino que la propia administración- por la circunstancia de revestir el carácter de parte en la contienda es a la vez quien, con criterio discrecional, dicta la resolución. Este segundo instituto, por tanto, carece de fuerza de verdad legal y, por consiguiente, puede ser impugnado ante la autoridad judicial.⁶¹

La diferencia es más fácil identificarla cuando tenemos claro que el procedimiento administrativo es el camino legal que sigue la administración al realizar sus actividades, y el proceso administrativo es la vía legal para regularizar las acciones de quien demanda justicia ante los tribunales

⁶⁰ Márquez, Gómez, Daniel, óp. Cit. Nota 58, pág. 37

⁶¹ Martín, José María, Guillermo F. Rodríguez Usé, “*Derecho Tributario Procesal*”, Depalma, 1987, págs. 4-5

administrativos con la finalidad resolver las controversias surgidas por actos o resoluciones administrativas.

3.5.3 *Naturaleza del proceso administrativo*

En la doctrina del derecho administrativo, la figura de lo contencioso forma parte de la teoría del derecho administrativo, lo contencioso administrativo es una forma común de un proceso singularizado por tener materia administrativa.

Cuando se habla de la naturaleza del proceso administrativo, se deben señalar los principios por medio del cual se sostienen, así como el desarrollo de casos concretos que son resueltos con ayuda del derecho procesal.

La teoría del derecho administrativo tiene un debate con el derecho procesal acerca de la naturaleza del proceso administrativo, sin embargo el maestro Jesús González Pérez nos dice que:

El derecho procesal administrativo viene así a consolidarse igual que el derecho procesal civil, como una estructura plenamente autónoma, su misión no es realizar los fines que el derecho administrativo se propone, sino aquellos que al derecho procesal genéricamente se asignan. Un proceso administrativo es un instituto afín a cualquier otro ente judicial, singularizado tan solo porque los temas sobre que recae plantean lógicamente problemas referentes a la Administración.⁶²

Cuando se aborda la naturaleza jurídica del contencioso administrativo, se trata de una construcción genérica alineada a reconocer el ambiente del proceso administrativo con base en la idea procesal de la satisfacción de pretensiones.

En cualquier función que desempeñe un órgano del Estado tiene que estar establecido un proceso por ejemplo; el proceso judicial en materias contenciosas administrativas, civiles, penal en cuanto al proceso legislativo en

⁶² González, Pérez, Jesús, “Derecho Procesal Administrativo”, tomo I, Madrid, 1955, pág. 683

actos parlamentarios que tienen como finalidad la creación de una ley y el proceso administrativo como el conjunto de actos realizados por la administración que tienen como finalidad la emancipación de un acto administrativo.

No obstante partiendo de la unidad fundamental del Derecho y reduciendo el problema de las autonomías a sus justos límites, no existe obstáculo alguno para afirmar la conveniencia de estudiar las normas reguladoras del proceso administrativo con independencia de las que regulan el proceso civil, sin olvidar la analogía e identidad en muchos casos entre unas y otras. Su aspiración es llegar a una teoría general del proceso.⁶³

3.6 *Principios del proceso administrativo*

Es necesario señalar de manera breve los principios del proceso administrativo para entender su importancia del proceso administrativo:

Los principios del proceso administrativo constituyen, los postulados básicos de carácter jurídico que encauzan la interpretación e incluso la actuación y participación, tanto de autoridades como de los asociados en los procesos tendientes a la producción de un acto administrativo. En la práctica significa, para el proceso administrativo, el reconocimiento de elementos rectores controladores y eventualmente limitantes del ejercicio de los poderes estatales en los procedimientos administrativos, que procuran lograr el deseado equilibrio entre las autoridades y el ciudadano o simple interesado.⁶⁴

3.6.1 *Debido proceso*

El órgano revisor de mayor jerarquía en una de sus tesis establece que el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las

⁶³ *Ibíd.*, pág. 684

⁶⁴ Santofimio, Jaime Orlando, *óp. Cit.* Nota 57, pág.128

previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida de leyes.⁶⁵

Como es sostenido por esta tesis y en base a los artículos de la Constitución referidos todos los ciudadanos poseemos derechos humanos y garantías protegidas, en el caso del debido proceso todos los ciudadanos tenemos derecho a un juicio ante los tribunales de la materia correspondiente y debemos tener un proceso digno llevado a cabo por las autoridades correspondientes.

En el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que:

El derecho de defensa procesal, consisten en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera.⁶⁶

3.6.2 Tutela judicial efectiva

Todos los ciudadanos tienen derecho a contar con acceso a elementos eficaces de resolución de controversias, el derecho a la justicia esta impuesto a toda persona integrante de un Estado, es derecho fundamental a la efectiva protección judicial, en dicha garantía, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece que:

El derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella,

⁶⁵ Tesis: P./J. 101/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Septiembre de 1999, pág.708, <https://www.scjn.gob.mx>

⁶⁶ Caso Genie Lacayo, Nicaragua, párrafo 74, Corte Interamericana de Derechos Humanos, consultable en www.corteidh.or.cr

con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades se decida sobre la pretensión a la defensa, y en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales deben estar expeditos adjetivo con que se designa lo desembarazado, lo que está libre de todo estorbo para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público, en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre gobernados y los tribunales, es indudable que tal derecho a la tutela judicial puede verse conculcado por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador.⁶⁷

Se puede decir que tutela judicial efectiva, es la exigencia a los juzgadores a dirigir un proceso en el que no exista tardanza, entorpecimientos indebidos, que puedan llevar a la ilegalidad y que con ello se viole la protección judicial de los derechos humanos.

3.6.3 Audiencia

Las partes en un juicio tienen derecho a una audiencia de pruebas y alegatos durante el desarrollo del proceso haciendo uso del principio que establece que nadie puede ser condenado sin haber sido oído, ni vencido en un juicio.

Este Derecho Humano está contenida en el artículo 14 constitucional atendiendo a que existe el aspecto de forma y fondo, la Suprema Corte de la Nación establece que:

⁶⁷ Tesis: P. /J. LIII/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, mayo de 2004, pág.515. <https://www.scjn.gob.mx>

El primero, comprende los medios establecidos en el propio texto constitucional constituido por la existencia de un juicio seguido ante tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. El segundo, constituye el contenido, espíritu o fin último que persigue la garantía, que es el de evitar que se deje en estado de indefensión al posible afectado con el acto privativo o en situación que afecte gravemente sus defensas. De ese modo, los medios o formas para cumplir debidamente con el derecho fundamental de defensa deben facilitarse al gobernado de manera que en cada caso no produzca un estado de indefensión, erigiéndose en formalidades esenciales aquellas que lo garanticen. Por consiguiente, el juicio contencioso administrativo, acorde con esos requisitos debe contener condiciones que faciliten al particular la aportación de los elementos en que funde su derecho para sostener la ilegalidad de la resolución administrativa.⁶⁸

3.6.4 *Legalidad*

En el artículo 16 constitucional está consagrado el Derecho Humano, que es la obligación que tiene la autoridad administrativa en el caso que nos ocupa a fundar y motivar sus actuaciones conducentes a los particulares, la Suprema Corte de Justicia la Nación señala que:

Acto administrativo que afecta de manera unilateral los intereses del gobernado, se debe cumplir con la formalidad de invocar de manera precisa los fundamentos del mismo, a efecto de que esté en posibilidad de conocer el sustento jurídico del acto le afecta, mientras que la resolución jurisdiccional presupone el debido proceso legal en que se plantea un conflicto o una litis entre las partes, en el cual el actor establece sus pretensiones apoyándose en derecho y el demandado lo objeta mediante defensas y excepciones, constituyendo la fundamentación de la resolución el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, el estudio de las acciones y excepciones del debate, sin que se requiera de la formalidad que debe prevalecer en los

⁶⁸ Tesis: P. /J. 22/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, septiembre de 1995, pág.16. <https://www.scjn.gob.mx>

actos administrativos, toda vez que dentro del citado análisis se dan razonamientos que involucran las disposiciones en que se funda la resolución, aun sin citarlas en forma expresa.⁶⁹

3.6.5 *Igualdad de las partes*

Con este principio se busca que no existan privilegios ni favoritismo por algunas de las partes de un juicio para que coexista equivalencia en el proceso, evitando hacer concesiones a una de las partes y a la otra no.

La garantía de igualdad se encuentra establecida entre otros en el artículo 13 de la Constitución Mexicana, estableciendo que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley⁷⁰, con este artículo queda claro que la igualdad es primordial para la ley, las partes son iguales ante la ley y la obligación de los jueces es mantenerla y respetarla.

3.6.6 *Economía procesal*

Este principio está inclinado a la justicia y equidad, acelerando la tramitación del procedimiento judicial quitando obstáculos que se pudieran suscitar y que alcanzaran a impedir sus pretensiones planteadas ante un órgano jurisdiccional, así como realizar un proceso con el menor desgaste posible de la actividad jurisdiccional.

La finalidad de este principio es evitar el gasto de energía, tiempo y esfuerzos que se realizan durante el proceso, al igual que el costo de la actividad jurisdiccional.

⁶⁹ Tesis: P. CXVI/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, agosto de 2000, pág.143. <https://www.scjn.gob.mx> <http://200.38.163.178/>

⁷⁰ Artículo 13, párrafo sexto, Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, Porrúa, Agosto de 2014.

En el artículo 17 constitucional está establecido que los jueces tienen la obligación de impartir justicia en forma expedita, respetando los términos y plazos establecidos en la ley, siendo imparciales.

3.6.7 *Seguridad jurídica*

La Maestra Mónica Madariaga Gutiérrez establece una de tantas definiciones de seguridad jurídica diciendo que es la situación peculiar del individuo como sujeto activo y pasivo de relaciones sociales, cuando tales relaciones se hallan previstas por un estatuto objetivo, conocido y generalmente observado.⁷¹

La seguridad jurídica supone certeza y estabilidad en las normas y actos realizados por las autoridades, evitando con ello que existan modificaciones que vayan en contra de la razón, sean ilegítimas o bruscas.

En un sistema jurídico las normas y los actos tienen estabilidad considerada como dogma en el que los cambios normativos son razonables y realizados por autoridades que están legitimadas para ello.

La seguridad es, entonces, el único valor de esencia puramente jurídica en cuanto condiciona su existencia al sistema de derecho positivo vigente y en cuanto, además lo adapta según principios universales orientados a hacerla posible.⁷²

La seguridad jurídica, es lo que toda sociedad solicita, pidiendo con ello el desenvolverse racionalmente dando estabilidad a los agentes productivos y certeza a los individuos acerca de la clasificación de derechos y deberes.

⁷¹ Madariaga, Gutiérrez, Mónica, “*Seguridad Jurídica y Administración Pública en el Siglo XXI*”, Segunda Edición, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1993, pág. 25.

⁷² *Ibíd.*, pág. 30

3.6.8 Eficacia y eficiencia

La eficacia se describe como la celeridad y sencillez, la eficiencia por su parte tiene un fin concreto que es el desarrollo de un proceso y procedimiento administrativo de manera concreta lo más económica posible, en la eficacia lo principal es que no se quede en inactividad el órgano jurisdiccional con la finalidad de alcanzar la eficiencia.

El principio de eficacia. Este mismo principio serviría para justificar la regulación de determinados procedimientos de urgencia que pudiera realizar cualquier norma de este tipo e incluso, en ocasiones, excepcionalmente y cuando la rapidez del procedimiento no resulta suficiente, también justifica una actuación inmediata y urgente.⁷³

En el artículo 109 de la Constitución en su fracción tercera señala que existen sanciones administrativas a los servidores que desempeñen actos y omisiones entre todas las virtudes que deben de tener, esta señala la eficiencia en el desempeño de su trabajo, la administración responde a una función instrumental: su vocablo es la atención eficiente, eficaz y democrática de las necesidades colectivas, con la eficacia se asegura el uso óptimo de recursos puestos a disposición; con la eficacia se colma la necesidad de la colectividad y con la democracia se responde al apotegma clásico de una administración es instituida por la sociedad.⁷⁴

⁷³ Moreno Molina, José Antonio y Masso Garrote Francisco, “Procedimiento y proceso administrativo práctico”, Editorial Wolters Kluwer España, Madrid, 2006, pág. 36, <https://books.google.com.mx/books?id=Pgwq58czraQC&pg=PA735&lpg=PA735&dq=celeridad+en+el+de+recho+administrativo&source=bl&ots=AabgLiRdi3&sig=OfpCkMjMYgvRDnxK1Xe0p7IfK0&hl=es&sa=X&ei=b6cVVbv1A8OegwT9gYTYCg&ved=0CFQQ6AEwCQ#v=onepage&q=celeridad%20en%20el%20derecho%20administrativo&f=false>

⁷⁴ López Olvera, Miguel Alejandro, “La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2013, pág. 107

3.6.9 *Descentralización*

La descentralización para el derecho administrativo es una forma de organización de la administración pública, Jorge Fernández Ruiz, la señala como:

un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones funciones, facultades, actividades y recursos, a favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan en una situación de ciertas subordinaciones, mas no en una relación de jerarquía respecto del centro.⁷⁵

En relación con el procedimiento administrativo, brota la necesidad de establecer cierta actividad a acciones oficiales mediante reducción de pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico de los entes centralizados.

Con la descentralización administrativa existe inclinación por una organización de los entes de la administración pública, por medio de la cual les concede personalidad jurídica, encomendándoles ciertas actividades administrativas.

3.6.10 *Desconcentración*

La desconcentración según establece Rafael Martínez, es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país.⁷⁶

En relación con la definición mencionada se puede decir que la desconcentración es la forma de estructurar los entes públicos estableciendo cierta dependencia por el superior, envuelve una manera de disolver el poder y competencia de los dependientes para remitir asuntos.

⁷⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *“Panorama del Derecho Mexicano”*, México, UNAM, 1997, Pág. 35

⁷⁶ Martínez Morales, Rafael, *“Derecho Administrativo”*, Diccionario jurídicos temáticos, tomo III, México, 1997, pág. 66

La desconcentración tiene dos finalidades la primera poder brindar servicios a los ciudadanos evitando que exista una concentración y por lo tanto rezago y la segunda que se pueda dar una mejor organización dentro de los órganos del Estado.

3.7 Partes que intervienen en el proceso administrativo

Se reconocen dos partes en el proceso, por un lado está el demandante que es la persona que se duele que le fue violentado sus derechos, el cual acude ante la vía jurisdiccional con la intención de formular una pretensión siendo titular del derecho a solicitarlo, la otra parte es el demandado, siendo este la autoridad o ente público que emitió los actos que causaron agravio.

En una definición aplicable al contexto Armenta Calderón señala:

Parte es, simple y sencillamente, la persona que como titular de una pretensión exige (o en cuyo nombre se exige) al órgano jurisdiccional, la subordinación de un interés ajeno, o bien la declaración o constitución de una relación jurídica determinada, así como aquella persona o personas frente a las cuales se dirige tal pretensión; por consiguiente, sólo son partes las personas que actúan en el proceso, por si o por conducto de su representante, como titulares de una pretensión o contra pretensión, así como aquellas otras personas a las cuales la ley legitima, otorgándoles la posibilidad de intervenir en el proceso, aun cuando no actúen materialmente.⁷⁷

Los sujetos procesales y las partes en un juicio son distintos, los sujetos procesales son las personas entre quienes se entabla la relación jurídica procesal es decir los magistrados, jueces o ministros, mientras que las partes como ya se ha mencionado se caracterizan por un interés privado, actuando conforme a sus intereses.

⁷⁷ Armenta Calderón, Gonzalo, las partes y los terrenos en el proceso, en Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo XVI, número 62 México,, UNAM, abril-junio de 1996, pág. 265-266, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revistas/>

De acuerdo a lo establecido en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 3, las partes en un juicio contencioso administrativo, son:

El demandante, los demandados (la autoridad que dictó la resolución impugnada, el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa, el Jefe del servicio de administración tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del tribunal) y el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Otra de las partes en el proceso administrativo es el tercero interesado, que si hacemos una comparación con el juicio de amparo podemos entenderlo como tercero perjudicado.

Armienta Calderón en su obra Teoría General del Proceso Principios Instituciones y Categorías Procesales, señala que el tercero perjudicado interviene en el proceso considerado en el mismo plano que la autoridad demandada y en coordinación frente a la parte actora, el coadyuvante como lo define, tiene un derecho ajeno pero interés propio, es decir, se mantiene independiente del demandante y la autoridad demandada, pero tiene la facultad de realizar manifestaciones y de más actuaciones como contestación de demanda, presentación de pruebas y alegatos, con la finalidad de que desestime la pretensión del actor.

3.7.1 *Presupuestos procesales*

Los presupuestos procesales, son los requisitos que se deben cumplir para comenzar o iniciar el desarrollo de un proceso.

En todo proceso está claro en el primero momento se debe analizar si se reúnen con los requisitos que el derecho procesal exige y en un segundo plano

es el examinar las pretensiones que se deducen que pueden o no ser actuadas.

El proceso administrativo como en cualquier otro proceso de manera distinta tiene exigencias de algunos requisitos para poder admitir la acción, pero en la materia que nos ocupa también se toman en cuenta los requisitos o presupuestos establecidos en leyes específicas.

Fix-Zamudio en su obra titulada “Presupuestos Procesales” señala que los presupuestos procesales son: la corriente más generalizada considera que los presupuestos procesales en sentido estricto son los relativos a la validez del proceso o de la relación jurídico procesal, y entre ellos puede mencionarse como los más importantes los relativos a la competencia del juzgador, al igual que la capacidad procesal, la representación o personería, la legitimación y al interés jurídico de las partes.

En la práctica es bien sabido que cuando faltan requisitos o presupuestos procesales se va a declarar la improcedencia es por eso que es necesario cumplir con ellos con el objeto que el magistrado pueda verificar si el acto de impugnación incurre en alguna infracción del ordenamiento.

3.7.2 *Plazo para presentar la demanda*

La presentación de la demanda es un privilegio que tiene el particular en contra de las actuaciones de la administración pública.

Para que exista estabilidad y seguridad jurídica se tiene que materializar la exigencia legal como una condición para poder admitir a trámite una demanda o un recurso.

En materia federal, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 13 está establecido el plazo para presentación, en el que se establece que el plazo es de 15 días en vía sumaria y 45 días en vía ordinaria cuando existan ciertos supuestos que son:

Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, lo que se determinará conforme a la ley aplicable a ésta, inclusive cuando se

controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativo.

II. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

Otro de los supuestos y plazo, cuando la autoridad pida la modificación de una resolución que fue dictada a favor del particular, está señalado el plazo de 5 años.

3.7.3 *Agotamiento de la instancia administrativa*

El agotamiento de la instancia para el derecho administrativo es una creencia de carácter obligatoria o categoría, esta creencia sigue con vida algunos sistemas jurídicos como el caso de la República Argentina.

En la actualidad el agotamiento procesal sigue siendo una exigencia misma que detienen los avances en la materia administrativa y desde esta perspectiva limita la justicia administrativa que pudieran alcanzar los particulares.

3.7.4 *Agotamiento de la vía administrativa en México*

En México al agotamiento en la vía administrativa se le conoce como definitividad, la cual tiene como finalidad que los particulares antes de asistir ante un tribunal administrativo deben agotar todos los recursos o los posibles medios de defensa que se encuentre establecidos en las leyes administrativas.

La definitividad en un principio que se adoptó por la ley de amparo y posteriormente lo tomó como parte el proceso administrativo, el cual en los tribunales es aplicado.

En el artículo 107, fracción IV, de la Constitución Mexicana se encuentra establecido que en el derecho administrativo:

Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

Recordando que existe la excepción contenida en el mismo artículo que marca la obligatoriedad pero solo en los casos tales como recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución.

Respecto al tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera en la tesis 2ª/J. 155/2012 que:

El juicio de garantías en materia administrativa es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los medios o recursos ordinarios que establece la ley del acto, por aplicación del principio de definitividad, excepto cuando esta ley exija mayores requisitos que los que señala la Ley de Amparo para conceder la suspensión.⁷⁸

⁷⁸ Tesis: P. /J. 155/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, enero de 2003, pág.576. <https://www.scjn.gob.mx>

3.7.5 *Eliminación del dogma del agotamiento de la vía administrativa*

En cuanto la creencia del agotamiento de la vía administrativa la Suprema Corte de Justicia de la Nación, realiza una interpretación del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, donde de manera genérica el artículo hace referencia a que primero se tiene que promover el recurso de revisión contra la resolución o actos que pongan fin al procedimiento administrativo, sin embargo la interpretación del máximo órgano hace un pronunciamiento señalando que:

Las vías judiciales correspondientes como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con la independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas.⁷⁹

3.7.6 *Consecuencias de la eliminación del agotamiento de la vía administrativa*

Al eliminar la obligación del cumplimiento del principio de definitividad, la consecuencia, es que los tribunales han tenido un crecimiento muy amplio en los juicios que son promovidos, los ciudadanos pueden acudir directamente al órgano jurisdiccional en búsqueda de solución a sus problemas cuando se

⁷⁹ Tesis: 2ª./J.139/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Junio del 2000, pág.61. <https://www.scjn.gob.mx>

sienten agraviados por las actuaciones de una autoridad de la administración pública.

Esto conlleva a que exista a que las estadísticas de los tribunales aumenten, así como que se tenga que redoblar esfuerzo por parte de los trabajadores del tribunal, evitando que exista un rezago y se pueda dictar sentencia en los términos legalmente establecidos.

Capítulo 4

Valoración de la efectividad del recurso de reconsideración dentro del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo

4.1 Valoración de la efectividad del recurso de reconsideración en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, 4.2 Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, 4.3 Antecedentes analíticos del recurso de reconsideración en el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo

4.1 Valoración de la efectividad del recurso de reconsideración en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo

Para desarrollar la valoración de la efectividad del recurso de reconsideración en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo (TJAM)⁸⁰, es necesario partir del estudio de los antecedentes y concepto de los medios de impugnación, continuando con los recursos administrativos ante el TJAM, así como los antecedentes, estructura y competencia del pleno de ese órgano jurisdiccional y finalmente los datos estadísticos que arrojan el porcentaje de los recursos de reconsideración presentados y resueltos por este organismo autónomo.

⁸⁰ Abreviatura del nombre Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo (TJAM), para lo subsecuente.

4.2 *Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo*

El estudio de la valoración efectiva del recurso de reconsideración se basó en el TJAM, por esta razón que se analizan los antecedentes y su competencia.

4.2.1 Antecedentes de la creación del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo

En el Estado de Michoacán antes del año 2008 no existía un tribunal que conociera de materia administrativa y fiscal fue hasta en esa fecha que nace en el Estado, la competencia contenciosa administrativa con la instalación de un órgano jurisdiccional autónomo que conozca de esta materia.

Antes de la creación del órgano jurisdiccional las personas que se sentían agraviadas por los actos administrativos realizados por la autoridad pública estatal o municipal en relación con la materia administrativa o fiscal solo tenían la opción de promover el juicio de amparo indirecto atendiendo con ello el principio de definitividad del acto reclamado, que se refiere que previo a su superposición debe agotarse el recurso de medio de impugnación administrativo; hasta ese entonces, la justicia administrativa en el Estado⁸¹, la única forma de combatir los actos y resoluciones administrativas era el recurso administrativo promovido ante la propia autoridad que la emitió y posteriormente ante el Poder Judicial de la Federación con la interposición del juicio de amparo, si fuese obligatorio el recurso.

Los antecedentes legislativos de la justicia administrativa de Michoacán, tenemos al respecto, mediante decreto de 25 de febrero de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de marzo siguiente, se reformo el artículo 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁸¹ Como lo precisa la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su Manual del Juicio de Amparo: “Puesto que el amparo es, como anteriormente ha quedado precisado, un juicio extraordinario, resulta obvio que a él pueda acudir sólo cuando previamente se haya agotado el recurso previsto en la Ley ordinaria y que sea idóneo para modificar, revocar o anular el acto que vaya a reclamarse. En esto precisamente estaba el principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, que hace procedente el juicio únicamente respecto de actos definitivos, esto es, que no sean susceptibles de modificación o de invalidación por recurso ordinario alguno,…”

Mexicanos, al establecer en su fracción IV- actualmente fracción V por decreto de data 12 de noviembre de 2007 lo siguiente:

Las constituciones y las 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 función, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Dicha reforma accedió al apoyo de creación de tribunales de lo contencioso administrativo en casi todas las entidades federativas del país, partiendo del Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el año 1971, hasta llegar al de ultima instalación en el año 2008 como lo es el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo.

En el año 2002, en el Estado de Michoacán se da la primera referencia oficial, en la sesión de fecha 28 de mayo de ese año en donde la Sexagésima Novena Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, fundan su exposición de motivos de la siguiente manera:

Un sentimiento generalizado de nuestra sociedad es que en nuestro sistema de leyes existan los instrumentos idóneos que sirvan para proteger a los gobernados en el ejercicio de sus legítimo intereses jurídicos; de ahí que desde hace ya más de dos décadas, que diversos legisladores y juristas del estado habían realizado varias propuestas a fin de que se constituyera un Tribunal de pleno derecho que resolviera las controversias suscitadas entre los diversos órganos administrativos y fiscales frente a los particulares, cuando el acto administrativo emitido por las primeras se hiciera sin considerar las garantías del procedimiento administrativo de los segundos, o cuando en su actuación como autoridad rebasara su esfera de competencia legal, o lo hiciera con desvío de poder de abuso de autoridad.

Con posterioridad, la misma legislatura en sesión del día 20 de junio del 2002, se dio lectura a la iniciativa de Ley de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, en la que se apoyó la exposición de motivos principalmente en lo siguiente:

La Ley justicia administrativa, plantea en su contenido el establecimiento de la función jurisdiccional en materia administrativa, incluyendo la fiscal, a través de un tribunal contencioso administrativo, dotado de plena autonomía para dictar resoluciones que diriman las controversias de carácter administrativo y fiscal, y por ende, en ella se establecen las formalidades y los procedimientos que corresponden para la interposición y desahogo de los medios de defensa en la especialidad.

En el año 2004, dicha legislatura en sesión de fecha 12 de febrero, dio lectura a dos iniciativa, consistentes en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Michoacán de Ocampo y del Procedimiento Administrativo del Estado de Michoacán de Ocampo, ambas presentadas por el Gobernador del Estado, quien basó principalmente su exposición de motivos de la siguiente forma:

El Tribunal que propongo, tiene la característica esencial de la autonomía, así garantizaremos la imparcialidad de las resoluciones emitidas por el mismo, su composición será a través de magistrados numerarios y supernumerarios que se requieran para el Estado, con un mecanismo de designación que en el intervengan tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo Estatales, con reglas y requisitos claros de designación y duración en dicho cargo.

Posteriormente, con la misma intención de sus antecesores, los diputados integrantes de la Septuagésima Legislatura del Congreso Estatal, en sesión del día 21 de diciembre de 2006, aprobaron un decreto en el que se reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, creando

constitucionalmente, el Tribunal de Justicia Administrativa como órgano autónomo, independiente en sus resoluciones y de jurisdicción plena en materia administrativa; restando únicamente la creación de la norma adjetiva para garantizar a la población el acceso a la justicia administrativa ordinaria.

Para tal efecto, dichos legisladores integrantes de las comisiones de gobernación de puntos constitucionales y de justicia, al haber analizado las iniciativas de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Michoacán de Ocampo y la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo; así como las iniciativas de Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Michoacán de Ocampo y de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Michoacán de Ocampo, ambas presentadas por el Gobernador del Estado, todas encaminadas a establecer un órgano jurisdiccional administrativo en la entidad, decidieron unir el trabajo para crear una sola ley y fue en sesión de 5 de junio de 2007, cuando se dio primera lectura del dictamen con proyecto del “Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo”, siendo aprobado en sesión del día 1 de agosto de 2007, en una segunda lectura; para posteriormente ser publicado en el periódico oficial del Estado el 23 de agosto de 2007, al contenido de cuyas disposiciones en sesión del día 29 de mismo mes y año se eligió a tres magistrados integrantes del tribunal, para su instalación el primer día hábil del mes de enero de 2008.

A partir de la instalación del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, la condición de los particulares ha variado de anteriormente solo tener el juicio de amparo indirecto ahora tienen la posibilidad de impugnar ante un tribunal ordinario con la opción de recurrirlo previamente ante la autoridad administrativa emisora del acto; y ahora, se suma la alternativa de que decidan por cualquiera de esos medios para combatir el acto que estiman afecta sus intereses.

La creación y funcionamiento del TJAM es un gran avance para el Estado de Michoacán existe un crecimiento en la protección de los derechos de los administrado, en el año 2011, hubo una reforma del Código de Justicia

Administrativa del Estado de Michoacán en el cual se dio una modificación del plazo para presentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Estado de Michoacán de Ocampo, se amplió de quince a cuarenta y cinco días, lo cual es muy significativo para el particular, en comparación con los quince días que están previstos en la Ley de Amparo para la interposición del juicio de garantías.

Sin duda, una de las finalidades de la creación de instrumentos jurídicos para garantizar la impartición de justicia cuando entre la administración pública y los particulares surjan conflictos que deben resolverse en el marco de la seguridad jurídica, por eso con la instalación del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo existe una mejora en las condiciones administrativas del Estado de Michoacán de Ocampo.

4.2.2 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

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

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

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.⁸²

Con lo señalado en el artículo, es uno de los fundamentos para la creación de tribunales judiciales y administrativos.

Todos tenemos derecho de asistir ante una instancia jurisdiccional cuando existe algún agravio, con la finalidad de que las controversias y conflictos sean conocidos y resueltos por el tribunal competente.

Por otro lado, en su artículo 116 Constitucional, fracción V, señala:

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.⁸³

En cumplimiento a lo ordenado en el artículo anterior, se instala el TJAM, un órgano autónomo que tiene a su cargo solucionar los conflictos que se presenten entre los particulares y las autoridades responsables, de igual forma establece que los órganos jurisdiccionales establezcan las normas para su procedimiento.

4.2.3 *Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo*

En la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, en el Título Tercero A, Capítulo 1 denominado de los Organismos Autónomos, Sección

⁸²Artículo 17, Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, Porrúa, Agosto de 2014.

⁸³ Artículo 116, Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, Porrúa, Agosto de 2014.

Primera, se encuentra establecido lo relacionado con el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, en el siguiente tenor:

Artículo 95.- El Tribunal de Justicia Administrativa, será órgano autónomo, independiente en sus resoluciones y de jurisdicción plena en materia administrativa con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

(Reformado mediante decreto No. 344, publicado el 22 de septiembre de 2011)

Tendrá competencia para dirimir, resolviendo en forma definitiva, las controversias que se susciten por actos u omisiones de naturaleza administrativa o fiscal entre el Poder Ejecutivo, los ayuntamientos, los organismos autónomos, las entidades u organismos descentralizados o desconcentrados, estatales o municipales y los particulares. La ley determinará las atribuciones y procedimientos al tenor de la presente Constitución.

Funcionará y se organizará según lo determine su Ley Orgánica, en colegio de tres magistrados y sus sesiones serán públicas.

Para ser magistrado del Tribunal se deberán satisfacer los requisitos que señala esta Constitución para ser designado magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

El Poder Legislativo elegirá a los magistrados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, mediante convocatoria pública.

Los magistrados tendrán un periodo constitucional de cinco años en el ejercicio del cargo y podrán ser reelectos hasta en dos ocasiones. Al término de su periodo cesarán en sus funciones.

El Congreso del Estado conocerá de la quejas en contra de los magistrados, podrá privarlos de su encargo, por las mismas causas que señala el artículo 77 de esta Constitución y determinará su retiro forzoso de conformidad con el artículo 78 de esta Constitución.⁸⁴

⁸⁴ Artículo 95, Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, Porrúa, Agosto de 2014.

Como lo señala la Constitución local el TJAM, es un organismo autónomo que está regido por los principios de publicidad, legalidad, audiencia e igualdad los cuales son ejes rectores en las actuaciones y resoluciones del órgano jurisdiccional.

Las resoluciones de la Sala del TJAM tiene el carácter de definitivas siempre y cuando no falten a los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los mencionados en la Constitución Política del Estado de Michoacán.

4.2.4 *Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo*

En relación con la competencia del tribunal en los artículos 154 y 155 en su fracción segunda del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, establece la facultad para conocer y resolver de los recursos de reconsideración por los propios magistrados integrantes del Pleno y que en algún momento alguno de ellos emitió el acto impugnado.

Artículo 155. Además, tendrá competencia para:

“... II. Para conocer y resolver de los recursos de aclaración y reconsideración que se promuevan conforme a lo dispuesto en este Código...”⁸⁵

Es una de las facultades de la sala colegiada del TJAM resolver sobre los propios acuerdos, resoluciones emitidas y votadas por ellos, razón por la cual se obtiene una confirmación de sus acuerdos resoluciones.

Otro de los artículos que podemos relacionar a la competencia y conocimientos de los recursos de reconsideración, es el artículo 157 del Código de Justicia Administrativa, en el cual establece:

⁸⁵ Artículo 155 fracción II del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.

Artículo 157. La Sala se integrará por tres magistrados los cuales no podrán abstenerse de votar y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos.⁸⁶

Es obligación de los magistrados emitir su votación, no existe la abstención, por lo tanto, se debe emitir voto a su criterio sobre los proyectos de resolución, en el recurso de reconsideración tampoco se pueden abstener los magistrados aunque sea una votación en contra de sus propias actuaciones.

4.2.5 *Recurso de reconsideración*

La definición general aportada por Agustín Gordillo señala que el recurso de reconsideración es: el que se presenta ante el mismo órgano que dictó un acto, para que lo revoque, sustituya o modifique por contrario al imperio.⁸⁷

De acuerdo a la definición y la práctica se puede decir que es el medio de impugnación en búsqueda de la modificación de acuerdos y resoluciones, promovido ante la misma autoridad con el fin de tener resultados diferentes.

Para otros autores la definición de recurso de reconsideración es sencilla mencionándola como “*reexaminar atentamente*”, una reflexión es el recurso de reconsideración dirigido a la misma autoridad que dictó el acuerdo o resolución, señala el mismo maestro Gordillo que: Precisamente, por dirigirse el recurso a la misma autoridad que dictó el acto impugnado, que normalmente habrá de ratificar su postura, cabe dudar de que pueda funcionar realmente como medio de impugnación o de defensa del particular.⁸⁸

La anterior reflexión tiene mucho sentido, en la actualidad en la práctica es muy complicado que la propia autoridad que emitió el acto lo revoque, no

⁸⁶ Artículo 157 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.

⁸⁷ Gordillo, Agustín, “Tratado de derecho administrativo: El procedimiento administrativo”, 7ª edición y 1ª edición Mexicana, México, D.F., UNAM (IIJ), Editorial Porrúa y F.D.A., 2004, Capítulo IX, pág. 333, <https://books.google.com.mx/books?isbn=9509502405>

⁸⁸ Ídem

tiene mucha coherencia pedirle a la autoridad emisora, que reexamine sus actuaciones y que revoque o modifique su dicho.

En un juicio administrativo promovido ante el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, existen dos partes en el litigio, la primera es el particular, cuando se siente afectado por los actos administrativos o determinaciones que fueron realizados por la contraparte que es la autoridad o dependencia de gobierno estatal o municipal que realizó los actos o dictó las resoluciones por las cuales el particular se siente agraviado o la autoridad en contra de ciertas resoluciones que benefician al particular.

Al promover el juicio contencioso administrativo, el particular busca obtener la nulidad o anulabilidad del acto administrativo que emitió la autoridad.

En el desarrollo del procedimiento contencioso administrativo existen varias etapas, la última de ellas es desahogar la audiencia de pruebas y alegatos quedando el expediente en estado de resolución y procede el estudio de fondo por parte del órgano jurisdiccional sobre el asunto de acuerdo a los argumentos, agravios y pruebas presentadas por cada una de las partes.

El magistrado instructor que por cuestión de turno conoció del asunto presenta ante la sala colegiada del TJAM un proyecto de sentencia para ser votado en sesión pública y obtener la categoría de resolución.

Como es bien sabido alguna de las partes en el juicio no estará satisfecho con los acuerdos o la resolución dictada por no ser favorable u obtener el beneficio deseado, es por esa razón que promueven el recurso de reconsideración como ese medio de impugnación que tiene el particular y la autoridad dentro de un juicio administrativo, la interposición es con la finalidad de que el órgano jurisdiccional modifique o revoque sus resoluciones que fueron emitidas por alguno de los magistrados, que el ahora recurrente considera fue en su perjuicio y no está conforme con la resolución emitida, por tal razón expresan su inconformidad y piden que sea reexaminada la resolución y en su caso exista modificación o revocación de la sentencia.

El tema principal que ocupa esta investigación es el recurso de reconsideración en el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo el cual está establecido en los artículos 298, 299, 300 y 301, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, que a la letra señalan:

En el artículo 298 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, establece las cinco causales o motivos de impugnación para interponer el recurso de reconsideración.

“Artículo 298. Procede el recurso de reconsideración en contra de:

- I. Los acuerdos que admitan o desechen la demanda o su ampliación, su contestación, alguna prueba o la intervención de terceros;
- II. Los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos, y los que señalen garantías o cauciones con motivo de la propia suspensión.
- III. Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimiento.
- IV. Las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia; o,
- V. Las determinaciones que imponga los medios de apremio y medidas disciplinarias previstas en este Código”.

En el artículo 299 del citado ordenamiento, señala la legitimación de las partes para interponer el recurso de reconsideración y establece el término para su interposición.

Artículo 299. EL recurso de reconsideración podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes, con expresión de agravios, dentro de los tres días hábiles siguientes al que surta efecto la notificación de la resolución o sentencia que se impugne. El recurso se presentará ante la Sala, y se turnará para su trámite a un magistrado distinto del instructor.

El artículo 300 del mismo de la ley adjetiva señalada establece, los requisitos del recurso de reconsideración deben cumplir los mismos requisitos que un juicio ordinario.

Artículo 300. Para su presentación, admisión y desechamiento se aplicarán en lo conducente, los requisitos establecidos para la interposición del juicio, salvo el requerimiento de aclaración o complemento.

El último de los artículos señalados en el capítulo décimo quinto del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, establece la forma de turno del expediente formado por motivo del recurso de reconsideración, el término para correr traslado a las partes y el plazo para resolverse.

Artículo 301. El Magistrado Instructor a quien se le turne el recurso, al admitirlo, mandará correr traslado del mismo a las demás partes por el término de tres días hábiles posteriores a aquél en que surta efectos la notificación, para que expongan lo que a sus derechos convenga. Vencido este terminó, presentará al pleno de la Sala en un plazo de tres días hábiles el proyecto de resolución, la cual deberá resolver en un plazo de tres días hábiles.⁸⁹

El ordenamiento que regula al Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, está dedicado un pequeño capítulo al recurso de reconsideración, constante como se desarrolló en cuatro artículos que desarrollan su competencia, requisitos y términos para resolverlo, se considera que es muy corto los numerales de dicho medio de impugnación es necesario aumentarlo y modificarlo.

⁸⁹ Artículos 298, 299, 300 y 301 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.

4.2.6 *Estructura del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo*

Para la propuesta de investigación que se establecerá en líneas posteriores en el apartado correspondiente, se necesita realizar la búsqueda y selección de elementos que permitan diseñar un medio alternativo para resolver dentro de dicho órgano jurisdiccional los recursos de reconsideración, sin ser conocidos y resueltos por los magistrados que en algún momento fueron instructores del acuerdo o resolución impugnada.

Es importante para el desarrollo del análisis del tema de investigación, establecer la actual estructura del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo.

En el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán en su libro cuarto, capítulo primero, artículos 143, 144, 145, 146, 147, 149, 150, 151, 152 y 153; se establece la integración del TJAM en el siguiente contexto:

En el artículo 143 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, se encuentra señalada la competencia jurídica y territorial del TJAM.

Artículo 143. El Tribunal es un órgano autónomo de control de legalidad, dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones en el territorio del Estado. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que susciten entre las autoridades administrativas y fiscales y los particulares. Tendrá su residencia en la capital del Estado, y por acuerdo de la Sala, podrá celebrar sesiones fuera de su residencia.

Los artículos 144 y 145 del mismo ordenamiento citado, establecen la integración de la Sala colegiada del TJAM y la estructura interna del órgano jurisdiccional.

Artículo 144. El Tribunal funcionará con una Sala Colegiada integrada por tres magistrados.

Artículo 145. El Tribunal contará además con:

- I. Secretario General de Acuerdos;
- II. Secretarios de Estudio y Cuenta;
- III. Actuarios;
- IV. Contralor Interno;
- V. Secretario Administrativo;
- VI. Defensores Jurídicos; y
- VII. El personal que requieran para su funcionamiento.

Los artículos 146 y 147 del Código Administrativo, señalan como es la elección de los magistrados integrantes del organismo autónomo y la duración en su cargo.

Artículo 146. Para el nombramiento de los magistrados, el Congreso expedirá convocatoria pública registrada a los aspirantes al cargo de los cuales integrará una terna por cada vacante, que será sometida a votación en el Pleno. Será electo magistrado quien obtenga el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.

Artículo 147. El magistrado durará en su encargo cinco años y podrá ser reelecto hasta dos ocasiones. Al término de su periodo cesará en sus funciones y quedará separado de su encargo. El congreso, dentro de los noventa días naturales anteriores a la fecha en que concluya el primero y en su caso, el segundo de los periodos del magistrado, determinara si debe o no ser reelecto mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. De determinarse la no reelección se iniciara el procedimiento para el nombramiento del magistrado que ha de ocupar el periodo. De no hacerse en tiempo y forma el nombramiento, se procederá a cubrir la falta de magistrado en los términos de este Código.

Los artículos 148, 149, 150, 151, 152 y 153 del mismo ordenamiento, establece el tiempo de licencia que pueden pedir los magistrados, por quien cubrirán sus faltas temporales, las causales de retiro forzoso, el sistema de

asignación de magistrado en casos forzosos, así como las limitaciones de cierto personal de órgano jurisdiccional para desempeñar otro cargo.

“Artículo 148. La Sala del Tribunal podrá conceder licencias con goce de sueldo a los magistrados, cuando no excedan de un mes en un año y las que excedan de ese tiempo, solamente podrán concederse sin goce de sueldo hasta por seis meses improrrogables.

Artículo 149. Las faltas temporales de los magistrados que no excedan de un mes, serán cubiertas por el Secretario General de Acuerdo.

Artículo 150. Es causa de retiro forzoso para el magistrado cuando:

- I. Cumpla setenta años de edad;
- II. Padezca incapacidad física o mental permanente para el desempeño de su encargo; o,
- III. Cumpla quince años de servicio en el cargo.

Artículo 151. El magistrado cuyo retiro forzoso haya sido acordado por el Congreso, tendrá derecho a recibir un haber por retiro constituido por tres meses de la percepción íntegra, veinte días por año laborado, o su parte proporcional y el monto de la aportación voluntaria que no podrá exceder del cuarto por ciento de sus percepciones y el Tribunal aportará una cantidad igual.

Artículo 152. Cuando las faltas de los magistrados excedan del plazo señalado en este Código, se comunicarán de inmediato al Congreso, para que proceda a la designación del magistrado que concluya el periodo.

Artículo 153. Los magistrados, el Secretario General de Acuerdos, los Secretarios de Estudio y Cuenta, el Secretario Administrativo, el Contralor Interno, los actuarios, y los defensores jurídicos, no podrán desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión de la federación, del Estado o municipales, salvo los cargos no remunerados de instrucción y beneficencia

fuera de las horas de labores. También estarán impedidos para litigar, salvo en causa propia.”.⁹⁰

Los anteriores artículos establecen la estructura del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo.

4.2.7 Competencia del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo

Es necesario señalar la competencia del pleno del mencionado órgano jurisdiccional, para establecer qué tipo de controversias son de su competencia, asimismo conocer porqué el propio TJAM que emitió el acuerdo o resolución debe de conocer y resolver el recurso de reconsideración.

Lo artículos 154 y 155 establecen la competencia en el siguiente tenor:

Artículo 154. El Tribunal será competente para conocer y resolver en forma definitiva de las controversias que en juicio se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivos, dictados, ordenados, ejecutados o que se pretenda ejecutar, según corresponda, por el Poder Ejecutivo, de la Auditoría Superior de Michoacán, por los ayuntamientos, por los organismos autónomos, las entidades u organismos descentralizados o desconcentrados, estatales o municipales:

- I. Que determinen la existencia de una obligación fiscal, la fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;
- II. Que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por las leyes fiscales indebidamente percibidos por el Estado o los municipios; o cuando se niegue por las mismas autoridades la devolución de un saldo a favor del contribuyente;
- III. Que sean dictados en el procedimiento administrativo de ejecución, siempre y cuando se afirme, en los casos siguientes:

⁹⁰ Artículos. 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152 y 153 del Código de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo.

a) Que se es poseedor, a título de propietario, de los bienes embargados en el procedimiento administrativo de ejecución seguido contra otras personas; o que se es acreedor preferente al fisco, para ser pagado con el producto de los mismos; y,

b) Que un tercero sea propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados; entonces podrá promover el juicio en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco estatal o municipal. El tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales estatales o municipales, podrá promover el juicio antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal. En los juicios que se promuevan por alguna de estas causas, no podrá discutirse la existencia del crédito fiscal;

IV. Que causen un agravio en materia fiscal o administrativa, distinto a los precisados en las fracciones anteriores, así como todos aquellos actos realizados por cualquier autoridad administrativa, estatal o municipal, fuera del procedimiento de ejecución fiscal;

V. Que impongan sanciones por infracción a las leyes y reglamentos estatales o municipales, de carácter administrativo o fiscal;

VI. Que hayan sido dictados en materia de pensiones con cargo al erario estatal o a cargo de los municipios de la Entidad, o de las instituciones estatales o municipales de seguridad social;

VII. Que se trate de resoluciones negativas fictas, configuradas por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que las normas fijan o, a falta de éste, en el término de treinta días;

VIII. Que se promuevan en contra de actos o resoluciones que por su naturaleza o por disposición de otras normas se consideren como competencia del Tribunal;

IX. Que se refieran a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos, en los que sean parte el Estado o los municipios, o sus entidades paraestatales o paramunicipales;

X. Que consistan en cualquier acto u omisión definitivos de las autoridades administrativas del Estado, de los ayuntamientos y de sus entidades paraestatales o municipales, que afecten los intereses jurídicos de los particulares;

XI. Que resulten derivados de la prestación de servicios de policías municipales o estatales y las instituciones de seguridad pública;

XII. Que consistan en sanciones impuestas por los órganos que realicen funciones de contraloría o de la Auditoría Superior de Michoacán, derivadas de los procedimientos de fiscalización; y,

XIII. Que sean resoluciones dictadas por las autoridades administrativas, estatales o municipales, al resolver los recursos establecidos por las normas respectivas cuando:

a) La resolución recaída a un recurso administrativo o de revisión, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio administrativo, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso; y,

b) La resolución a un recurso administrativo o de revisión que lo declare por no interpuesto o improcedente, siempre que el magistrado instructor determine la procedencia del mismo, el juicio administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.⁹¹

⁹¹ Artículo 154 fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII y XIII Del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.

Por otro lado, el artículo 155 del Código en cita, instituye otro tipo de competencia relacionada con la autoridad y las cuestiones internas que se suscita durante el procedimiento administrativo.

Artículo 155. Además, tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver los juicios que promuevan las autoridades estatales o municipales o los titulares de sus entidades paraestatales o municipales, para que sean declarados nulas las resoluciones administrativas o fiscales dictadas por ellas mismas, favorables a los particulares;

II. Para conocer y resolver de los recursos de aclaración y reconsideración que se promuevan conforme a lo dispuesto en este Código;

III. Para celebrar convenios de coordinación y colaboración con la Federación en las áreas de su competencia;

IV. Para conocer de los juicios en contra de actos administrativos de carácter general, en los términos del artículo 9 de este Código, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación; y,

VI. Para conocer de juicios de pago de daños y perjuicios derivado de actos o resoluciones consumados de manera irreparable en perjuicio del particular por las autoridades administrativas.⁹²

El capítulo segundo del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, como se estableció en el texto anterior menciona la competencia del organismo autónomo, aludiendo que tipo de actos administrativos son de su jurisdicción, contra que autoridades los particulares pueden promover un juicio buscando la anulabilidad de algún acto administrativo.

4.3 Antecedentes analíticos del recurso de reconsideración en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo

Para sustentar la tesis se desarrolló un estudio cuantitativo del recurso de reconsideración tomando como base las estadísticas anuales oficiales del TJAM

⁹² Artículo 155 fracciones I, II, III, IV y V del Código de Justicia Administrativa de Michoacán.

desde su instalación en el año 2008 hasta el 2014, los cuales fueron confirmados con los archivos electrónicos que se encuentran resguardados en el Secretaría General de Acuerdos.

4.3.1 Datos estadísticos de los recursos de reconsideración dentro del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo (Período 2008-2014)

El Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo hasta el año 2014 tenía 6 años fungiendo como un órgano mediador de la actividad del gobernando y gobernante, que frecuentemente esta tensada por la dinámica social, en la demanda de la administración pública.

A continuación se reflejan datos estadísticos de los recursos de reconsideración resueltos por sala colegiada, conocidos del año dos mil ocho al dos mil catorce, mismos que tienen como finalidad demostrar el resultado de la valoración de la efectividad que tienen los recursos de reconsideración en el TJAM.

Las ilustraciones graficas permiten que de forma clara se representen los resultados y las diferencias por cada uno de los años que el órgano jurisdiccional lleva laborando.

Los resultados de la valoración de la efectividad del recurso de reconsideración fueron obtenidos del estudio y contabilidad de cada una de las estadísticas internas del tribunal, de los informes anuales que fueron entregados al Congreso del Estado de Michoacán y de la revisión de los archivos digitales del contenido de cada una de las resoluciones que se encuentran resguardadas en los archivos de la Secretaría General de Acuerdos de mencionado órgano jurisdiccional con los cuales realice la división de cada uno de los rubros y contabilidad de los resultados que a continuación se plasma en las tablas de contenido y graficas que reflejan los resultados.

Cuadro 2. DATOS ESTADÍSTICOS 2008 TJAM ⁹³	
RUBRO	CANTIDAD
Demandas Presentadas	303
Demandas Resueltas	78
Recursos de Reconsideración Interpuestos	148
Recursos de Reconsideración Resueltos por Sala	130

El cuadro 2, en el cuarto rubro establece los recursos de reconsideración resueltos por la sala colegiada que fueron 130 de los cuales, 12 sentencias modifican o revocan auto o resolución, 112 resoluciones confirman los autos y 6 sentencias se quedan sin materia.⁹⁴



La grafica nos muestra el porcentaje obtenido de las cantidades contenidas en el cuadro 2, de color azul se confirman los autos o resoluciones emitidas por magistrado instructor obteniendo porcentaje de 85%, de color rojo las resoluciones que modifican o revocan autos o resoluciones dictadas por el

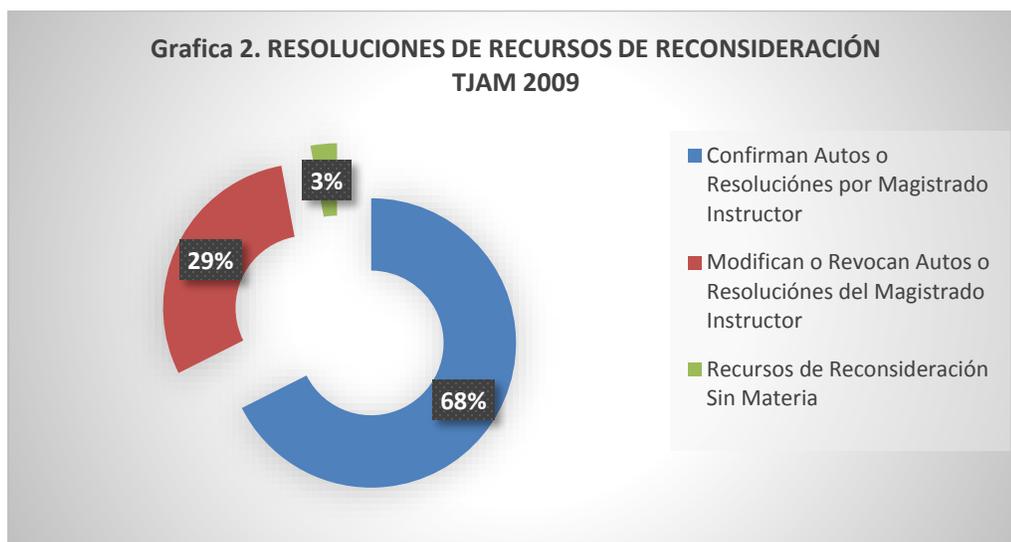
⁹³ Elaboración propia de los cuadros y las gráficas de los años (2008 al 2014) de porcentajes proyectadas.

⁹⁴ Para la elaboración del cuadro.2 y gráfica.1, los datos base fueron tomados de las estadística e informe anual del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, que se encuentran resguardados en la Secretaría General de Acuerdos de ese órgano jurisdiccional, Estadística e Informe anual 2008.

magistrado instructor con un 11% y de color verde los recursos de reconsideración sin materia que obtuvieron un 5%.

Cuadro 3. DATOS ESTADÍSTICOS 2009 TJAM⁹⁵	
RUBRO	CANTIDAD
Demandas Presentadas	324
Demandas Resueltas	191
Recursos de Reconsideración Interpuestos	55
Recursos de Reconsideración Resueltos por Sala	34

El cuadro 3, en el cuarto rubro establece los recursos de reconsideración resueltos por la sala colegiada que fueron 34 de los cuales, 10 de las sentencias modifican o revocan autos o resoluciones emitidas por el magistrado instructor, 23 resoluciones confirman los autos o resoluciones del magistrado Instructor y 1 sentencia se quedan sin materia.⁹⁶



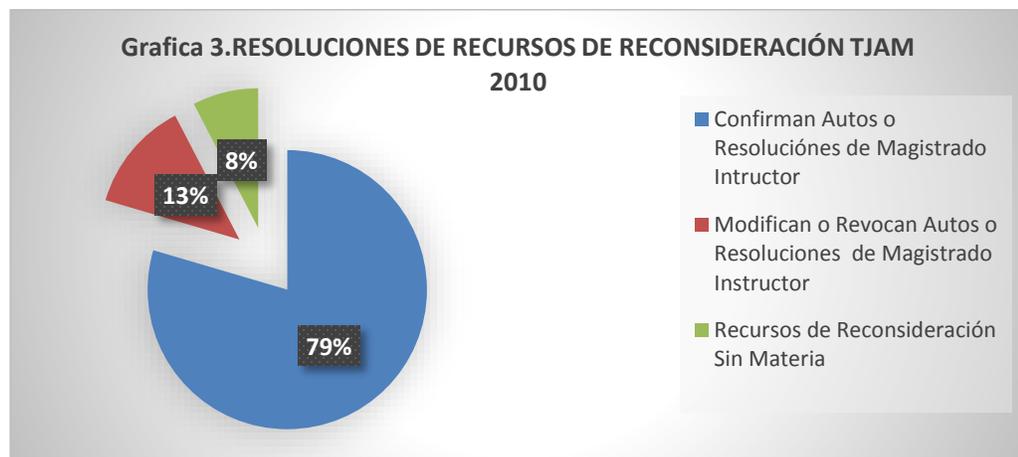
⁹⁵ Elaboración propia de los cuadros y las gráficas de los años (2008 al 2014) de porcentajes proyectadas.

⁹⁶ Para la elaboración del cuadro.3 y gráfica.2, los datos base fueron tomados de las estadística e informe anual del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, que se encuentran resguardados en la Secretaría General de Acuerdos de ese órgano jurisdiccional, Estadística e Informe anual 2009.

La grafica nos refleja el porcentaje obtenido de las cantidades contenidas en el cuadro 3, de color azul se confirman los autos o resoluciones emitidas por magistrado instructor obteniendo porcentaje de 65%, de color rojo las resoluciones que modifican o revocan autos o resoluciones dictadas por el magistrado instructor con un 29% y de color verde los recursos de reconsideración sin materia que obtuvieron un 3%.

Cuadro 4. DATOS ESTADÍSTICOS 2010 TJAM	
RUBRO	CANTIDAD
Demandas Presentadas	416
Demandas Resueltas	266
Recursos de Reconsideración Interpuestos	65
Recursos de Reconsideración Resueltos por Sala	39

El cuadro 4, en el cuarto rubro establece los recursos de reconsideración resueltos por la sala colegiada que fueron 39 de los cuales, 5 sentencias que modifican o revocan los autos o resoluciones del magistrado instructor, 31 resoluciones que confirman los autos y 3 sentencias se quedan sin materia.⁹⁷



⁹⁷ Para la elaboración del cuadro.4 y gráfica.3, los datos base fueron tomados de las estadística e informe anual del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, que se encuentran resguardados en la Secretaría General de Acuerdos de ese órgano jurisdiccional, Estadística e Informe anual 2010.

La grafica nos refleja el porcentaje obtenido de las cantidades contenidas en el cuadro 4, de color azul se confirman los autos o resoluciones emitidas por magistrado instructor obteniendo porcentaje de 79%, de color rojo las resoluciones que modifican o revocan autos o resoluciones dictadas por el magistrado instructor con un 13% y de color verde los recursos de reconsideración sin materia que obtuvieron un 8%.

Cuadro 5. DATOS ESTADÍSTICOS 2011 TJAM	
RUBRO	CANTIDAD
Demandas Presentadas	667
Demandas Resueltas	445
Recursos de Reconsideración Interpuestos	117
Recursos de Reconsideración Resueltos por Sala	110

El cuadro 5, en el cuarto rubro establece los recursos de reconsideración resueltos por la sala colegiada que fueron 110 de los cuales, 04 de las sentencias modifican o revocan autos o resoluciones del magistrado instructor y 106 resoluciones confirman autos o resoluciones del magistrado instructor.⁹⁸

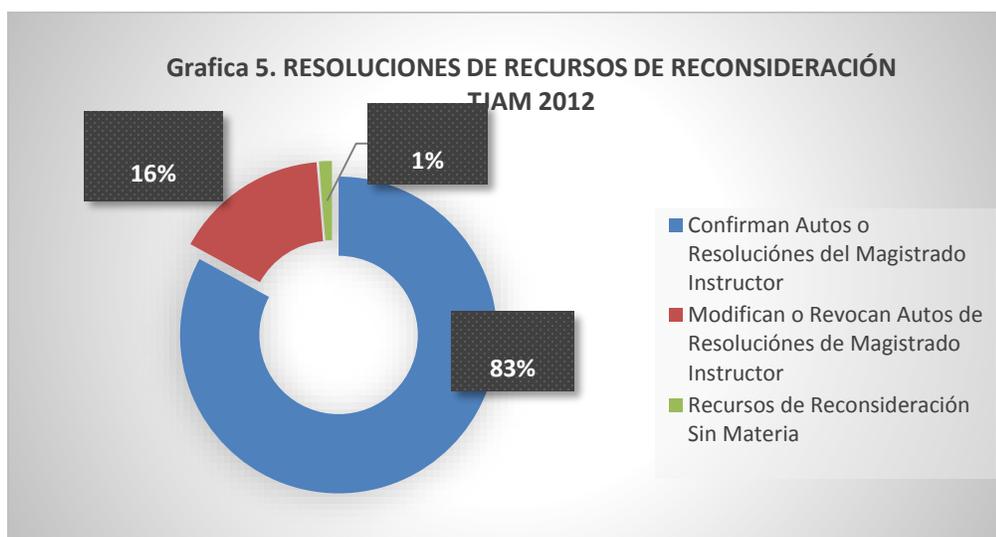


⁹⁸ Para la elaboración del cuadro.5 y gráfica.4, los datos base fueron tomados de las estadística e informe anual del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, que se encuentran resguardados en la Secretaría General de Acuerdos de ese órgano jurisdiccional, Estadística e Informe anual 2011.

La grafica nos refleja el porcentaje obtenido de las cantidades contenidas en el cuadro 5, de color azul se confirman los autos o resoluciones emitidas por magistrado instructor obteniendo porcentaje de 96% y de color rojo las resoluciones que modifican o revocan autos o resoluciones dictadas por el magistrado instructor con un 4%.

Cuadro 6. DATOS ESTADÍSTICOS 2012 TJAM	
RUBRO	CANTIDAD
Demandas Presentadas	789
Demandas Resueltas	570
Recursos de Reconsideración Interpuestos	80
Recursos de Reconsideración Resueltos por Sala	76

El cuadro 6, en el cuarto rubro establece los recursos de reconsideración resueltos por la sala colegiada que fueron 76 de los cuales, 63 resoluciones confirman los autos o resoluciones, 12 sentencias modifican o revocan autos o resoluciones del magistrado instructor y 01 sentencia se queda sin materia.⁹⁹



⁹⁹ Para la elaboración del cuadro.6 y gráfica.5, los datos base fueron tomados de las estadística e informe anual del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, que se encuentran resguardados en la Secretaría General de Acuerdos de ese órgano jurisdiccional, Estadística e Informe anual 2008.

La grafica nos refleja el porcentaje obtenido de las cantidades contenidas en el cuadro 6, de color azul se confirman los autos o resoluciones emitidas por magistrado instructor obteniendo porcentaje de 83%, de color rojo las resoluciones que modifican o revocan autos o resoluciones dictadas por el magistrado instructor con un 16% y de color verde los recursos de reconsideración sin materia que obtuvieron un 1%.

Cuadro 7. DATOS ESTADÍSTICOS 2013 TJAM	
RUBRO	CANTIDAD
Demandas Presentadas	1841
Demandas Resueltas	1122
Recursos de Reconsideración Interpuestos	462
Recursos de Reconsideración Resueltos por Sala	434

El cuadro 7, en el cuarto rubro establece los recursos de reconsideración resueltos por la sala colegiada que fueron 434 de los cuales, 428 confirman los autos o resoluciones del magistrado instructor, 06 sentencias modifican o revocan autos o resoluciones del magistrado instructor.¹⁰⁰

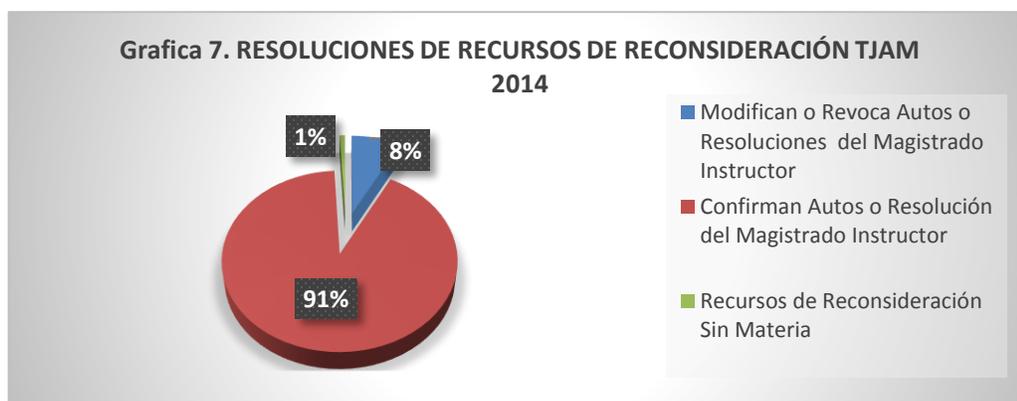


¹⁰⁰ Para la elaboración del cuadro.7 y gráfica.6, los datos base fueron tomados de las estadística e informe anual del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, que se encuentran resguardados en la Secretaría General de Acuerdos de ese órgano jurisdiccional, Estadística e Informe anual 2012.

La grafica nos refleja el porcentaje obtenido de las cantidades contenidas en el cuadro 7, de color rojo se confirman los autos o resoluciones emitidas por magistrado instructor obteniendo porcentaje de 99%, de color azul las resoluciones que modifican o revocan autos o resoluciones dictadas por el magistrado instructor con un 1%.

Cuadro 8. DATOS ESTADÍSTICOS 2014 TJAM	
RUBRO	CANTIDAD
Demandas Presentadas	1614
Demandas Resueltas	944
Recursos de Reconsideración Interpuestos	131
Recursos de Reconsideración Resueltos por Sala	118

El cuadro 8, en el cuarto rubro establece los recursos de reconsideración resueltos por la sala colegiada que fueron 118 de los cuales, 108 resoluciones confirman los autos o resoluciones, 09 sentencias modifican o revocan autos o resoluciones del magistrado instructor y 01 se queda sin materia.¹⁰¹



La grafica nos refleja el porcentaje obtenido de las cantidades contenidas en el cuadro 8, de color rojo se confirman los autos o resoluciones emitidas por magistrado instructor con un porcentaje de 91%, de color azul las resoluciones que modifican o revocan autos o resoluciones dictadas por el

¹⁰¹ Para la elaboración del cuadro.8 y gráfica.7, los datos base fueron tomados de las estadística e informe anual del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, que se encuentran resguardados en la Secretaría General de Acuerdos de ese órgano jurisdiccional, Estadística e Informe anual 2014.

magistrado instructor con un 8% y de color verde los recursos de reconsideración sin materia que obtuvieron un 1%.

4.3.2 *Consideraciones valorativas y sociológicas de la valoración de la efectividad del recurso de reconsideración*

En el año de 1987 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo la creación de un Tribunal Constitucional Federal y para los Estados de la república se da una reforma para la impartición de justicia local.

Esta renovación inicia con el cambio de un sistema jurisdiccional federal hasta llegar su influencia a los sistemas de administración de justicia local.

Tomado como base al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los organismos jurisdiccionales locales comenzaron a establecer garantías de independencia del poder judicial local y buscar su autonomía.

En el artículo 17 constitucional están establecidas las bases de igualdad de calidad de justicia en nuestro país, el acceso a la jurisdicción, la independencia de los órganos, la premura en el proceso y al dictar resolución y el agotamiento de instancias procesales.

En el año de 1994 fue reformado el artículo 116, fracción III de la Constitución, donde se otorgó a los poderes judiciales de las diferentes entidades federativas de la República Mexicana al fortalecimiento del Poder Judicial de los Estados, la independencia del ejercicio de los magistrados y jueces, el planteamiento de la carrera judicial, la designación de los nombramientos de magistrados, la duración de su encargo, su remuneración y estabilidad en el ejercicio de su cargo.

En 1996 el artículo 116, fracción V, es reformada, haciendo la mención del establecimiento de bases y fundamentos para instituir tribunales de lo contencioso administrativo de las diferentes entidades federativas y con ello

detonar el sistema de impartición de justicia administrativa en todo el territorio nacional.

Con esta reforma la finalidad era que los tribunales contenciosos administrativos se constituyeran permanentemente y esto propiciara que a los Estados donde no existía tribunal se diera su creación y desarrollo, actualmente en casi todos los Estados de la República Mexicana existen tribunales locales de contencioso administrativo, con excepción de Chihuahua quien tuvo una iniciativa de creación en el año 2012, Puebla con iniciativa de creación en el 2013 y Coahuila con iniciativa de creación en el 2014 donde se contempla una fusión con el Tribunal Electoral de ese Estado.

La Constitución Federal dota a los tribunales de lo contencioso administrativo de autoridad jurisdiccional, encomendando la tarea de solución de conflictos que susciten entre la administración pública y los particulares, permitiendo a la legislatura de cada entidad federativa, la integración, organización de la jurisdicción contenciosa administrativa, el establecimiento de normas, funcionamiento, procedimiento y los recursos contra las resoluciones emitidas por el órgano jurisdiccional local.

Asociado a lo anterior, la Constitución Federal solo establece la autonomía de los tribunales contencioso administrativos en cuanto a sus fallos, sin señalar una autonomía total.

La falta de bases constitucionales que permitan crear un sistema de justicia especializada en materia administrativa, dio lugar a la presencia de dos modelos orgánicos de estos tribunales, existiendo en la republica los tribunales contenciosos administrativos con clasificación conforme a su adscripción como salas del Poder Judicial que en la actualidad son 11 tribunales (Aguascalientes, Baja california Sur, Campeche, Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas) y como organismos autónomos incorporados al Poder Ejecutivo, que corresponden a 18 tribunales (Baja California Norte, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San

Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán), como es el caso del Estado de Michoacán.

Evaluando el contenido de los cuadros y graficas que sujetan los datos estadísticos órgano jurisdicción referido desde su instalación hasta el año dos mil catorce, se puede considerar que el crecimiento del tribunal es indiscutible, el aumento en la presentación de demandas es un hecho notorio de igual forma que es visible el incremento de interposición de recursos de reconsideración interpuestos por algunas de las partes que buscan la revocación o modificación de los actos o resoluciones emitidas por los magistrados instructores.

En todos los años la confirmación de los autos y resoluciones es mayor, si hablamos por cada uno de los cuadros y graficas las confirmaciones de los recursos de reconsideración de forma anual es en el 2008 fue un 85%, 2009 un 68%, 2010 un 79%, 2011 un 96%, 2012 un 83%, 2013 un 99% y 2014 un 91%, como se observa son predominantes las confirmaciones sobre las revocaciones y cada vez van en ascenso al pasar de los años, en el sexto año de labores del organismo autónomo existió el 91% de confirmaciones de los recursos de reconsideración y como consecuencia aunque no es tema de estudio pero es una consecuencia de las confirmaciones existe el aumento de los juicios de amparo en búsqueda otra instancia de la cual se espera tener resultados distintos a los obtenidos al interponer el recurso de reconsideración ante el propio órgano que emitió el acto o resolución recusada.

Por tanto, puedo concluir que los recursos de reconsideración interpuestos y resueltos ante la misma sala colegiada que conoció y emitió por primera vez un fallo, no tiene resultados favorables, no existe una efectividad del recurso de reconsideración con el sistema que actualmente se resuelve, no existen cambios relevantes, no hay certeza que se estudie o se reexamine los actos o sentencias, lo anterior, basado en los porcentajes obtenidos en las gráficas y cuadros de contenido de información emitida por el propio organismo autónomo.

4.3.3 *Análisis de fortalezas oportunidades debilidades y amenazas (FODA) del Recurso de Reconsideración dentro del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo (escenario actual).*

A continuación, se realizara un análisis de las fortalezas oportunidades debilidades y amenazas (FODA) en el cual se establecerá un cuadro donde se constituye información que contiene diferentes apreciaciones y realidades.

Cuadro 9. ANÁLISIS FODA ¹⁰²	
RECURSO DE RECONSIDERACIÓN DENTRO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE MICHOACÁN DE OCAMPO	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • LOS RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SON LOS MEDIOS JUDICIALES PARA IMPUGNAR LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS. 	<ul style="list-style-type: none"> • PRESENTARSE Y SER RESUELTO POR EL MISMO ÓRGANO QUE DICTÓ UN ACTO, PARA QUE LO REVOQUE, SUSTITUYA O MODIFIQUE POR CONTRARIO IMPERIO. • BÚSQUEDA DE UNA SEGUNDA OPORTUNIDAD FUERA DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL. • AUMENTOS DE JUICIOS DE AMPARO. • EXISTENCIA DE MÁS DEL 80% DE CONFIRMACIONES DESDE LA INSTALACIÓN DEL TRIBUNAL. • AGOTAMIENTO PROCESAL OBLIGATORIO SIN RESULTADOS FAVORABLES A LOS PARTICULARES.
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • BUSCAR UNA REEXAMINACIÓN O NUEVO ESTUDIO DE LOS ACTOS O RESOLUCIONES EMITIDOS POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL. 	<ul style="list-style-type: none"> • LA ELIMINACIÓN DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUPERFLUO DADO QUE NO ES UTILIZADO PARA EL FIN ESPERADO. • PONER EN DUDA LA CREDIBILIDAD DE LA SALA COLEGIADA DEL ORGANISMO AUTÓNOMO.

¹⁰² Elaboración propia.

Se observa en el análisis los puntos de debilidad y amenaza del recurso de reconsideración dentro del tribunal de justicia administrativa del Estado de Michoacán, de igual forma se señalan las fortalezas y oportunidades que existen en la actualidad con este medio de impugnación, que nos proporciona un panorama de la realidad.

Como se analiza en el cuadro número 9 de los recursos de reconsideración interpuestos y resueltos ante la sala colegiada del TJAM, en su trámite y proceso actual, las debilidades predominan, al ser interpuesto un recurso de reconsideración y resuelto por el mismo órgano que dictó un acto para que lo revoque, sustituya o modifique por contrario imperio, no se obtienen resultados favorables, cuestión por la que en la actualidad se tiene que acudir a la búsqueda de una segunda oportunidad fuera del órgano jurisdiccional, lo que ocasiona un aumento de juicios de amparo.

La debilidad más grande que actualmente tiene este medio de impugnación, es la existencia de más del 80% de confirmaciones desde la instalación del tribunal, es decir se pone en tela de juicio si este medio impugnatorio es necesario, práctico e útil al ser resuelto de nueva cuenta por quien emitió el primer acuerdo o fallo.

Sin embargo, la oportunidad que se proporciona tiene la suficiente fuerza para concluir que es necesario para la reexaminación o nuevo estudio de los actos o resoluciones emitidos por el órgano jurisdiccional, la protección de los derechos de los particulares es fundamental.

La amenaza que existe y por la cual se tiene que buscar una solución es la existencia latente de una eliminación del recurso de reconsideración que son considerados superfluos, dado que no son utilizados, por tal razón, el enfoque de esta tesis es crear una solución sin llegar a una solución tan extrema como la eliminación del medio de impugnación, el poner en duda la credibilidad de la sala colegiada del organismo autónomo es una amenaza seria y muy preocupante para la actividad administrativa jurisdiccional actual, al estar dejando de lado ser un órgano garantista y protector del derecho de los particulares.

La fortaleza y sostén del recurso de reconsideración es ser un medio judicial para impugnar las actuaciones administrativas, sirve de medio de revisión interna para que los magistrados se den cuenta del funcionamiento del órgano jurisdiccional.

PROPUESTA DE CREACIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE MICHOACÁN DE OCAMPO, QUE CONOZCA EXCLUSIVAMENTE DE LOS RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN.

Después de haber estudiado a lo largo de la tesis la valoración de la efectividad del recurso de reconsideración dentro del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo y tomando como base los documentos que contienen datos estadísticos y el análisis de las fortalezas oportunidades debilidades y amenazas (FODA) realizado en el escenario actual, podemos comprobar que el recurso de reconsideración no tiene efectividad al ser conocido y votado en la sala colegiada del órgano jurisdiccional por el mismo magistrado que emitió el acto impugnado, por estas razones la propuesta está encaminada de la siguiente manera.

ÚNICA: Creación de una Sala Superior dentro del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, que conozca exclusivamente de los recursos de reconsideración, como ya ocurre en la mayoría de las entidades del país (16 dieciséis), cuya tendencia hacia los tribunales binstanciales es clara y precisa, así como la reforma a la Constitución local donde este señala la sala superior que conocerá de los recursos de reconsideración.

Michoacán, no es una entidad federativa que cuente con un aparato administrativo pequeño como los Estados de Aguascalientes, Baja California, Colima, Morelos, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas, el tamaño lo es en su población, territorio y asuntos administrativos de que se ocupa por el aumento de los conflictos entre los particulares y la administración pública.

En cambio está más cercano a las entidades grandes sólo un poco debajo de ellas, como lo son Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León, Veracruz, Durango y Guerrero, todos estos con tribunales binstanciales, las salas superiores están integradas por magistrados distintos a quien emitió la primera resolución y tienen como efecto confirmar, revocar o modificar el fallo recurrido.

La valoración de la efectividad de los recursos de reconsideración con una segunda instancia dentro del propio Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán modificaría la estadística de los años anteriores que ha funcionado dicho tribunal en cuyo caso los fallos favorables a la reconsideración no alcanzan ni el 15% de los asuntos planteados con la participación activa del mismo magistrado que ya fallado en contra en su Sala y cuyo criterio no variara e influirá en el ánimo de los restantes magistrados en una nueva votación adversa al ciudadano, por lo que se requiere sea transformada la estructura y conocimiento de los recursos de reconsideración en el propio organismo jurisdiccional y no tengan los particulares la necesidad de buscar una instancia en búsqueda de lograr sus pretensiones.

La estructura que propongo de la sala superior dentro del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo es la siguiente:

- Sala superior, conformada por tres magistrados distintos a los que integran la sala colegiada del órgano jurisdiccional.
- Tres salas I, II y III, integradas por un magistrado, que cuente cada una con dos secretarios instructores-proyectistas y dos escribientes.
- Actuaría común, compuesta por tres actuarios que se encarguen de las notificaciones de las tres salas y la sala superior.

Desde mi punto de vista no es necesario otro elemento que integre la sala superior, ya que sería parte del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo que cuenta con una estructura sólida.

Para sustentar la propuesta presentada en líneas anteriores se presenta un nuevo análisis de las fortalezas oportunidades debilidades y amenazas (FODA) en un escenario simulado que muestra las ventajas fortaleza y debilidades, así como oportunidades y amenazas que pudieran existir con la creación de la sala superior dentro del citado órgano jurisdiccional, como posteriormente se muestra.

Recurso de reconsideración conocido por la Sala Superior dentro del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo.

FORTALEZAS.-

1. El recurso de reconsideración interpuesto ante la sala superior, no tendría relación con el órgano autor del acto o resolución impugnada, siendo dicha sala la que resuelva el medio de impugnación, es decir, no existiría una relación directa con el magistrado que conoció por primera vez del asunto.

2. Búsqueda de la reparación del proceso administrativo, para el organismo autónomo sería una forma de medición interna de su funcionamiento, conocerían las fallas que la sala superior les haga de su conocimiento para poder así modificar sus acuerdos y resoluciones.

3. Permitir un control jurisdiccional de la actuación del órgano administrativo, aunque el tribunal es un organismo autónomo para emitir sus resoluciones se encuentra bajo revisión del poder legislativo, por lo tanto la creación de una sala superior permitiría tener una mejor revisión para mejorar sus debilidades.

4. No existiría interés directo de los magistrados integrantes de sala superior que exista una confirmación, es decir se evitarían confirmaciones injustas por la no aceptación de errores o simplemente por cuestión de egos.

5. Obtener beneficio para las partes al interponer el recurso de reconsideración, para el particular y la autoridad responsable es obligatorio agotar el recurso de reconsideración, en el caso del particular para interponer el juicio de amparo y para la autoridad es la última instancia en la puede obtener un resultado diferente.

6. Dejar en el pasado la idea de que el recurso de reconsideración solo es un medio de agotamiento procesal.

DEBILIDADES.-

1. Falta de recursos económicos o presupuesto designado por el Congreso del Estado de Michoacán para sostener la sala superior, el problema que existe al intentar buscar soluciones a la mayoría de los problemas que aquejan a la sociedad es la cuestión económica, el aumento de presupuesto es la debilidad que puede existir, sin embargo haciendo una distribución justa y equitativa de los recursos aportados anualmente y una exposición de motivos clara y concisa en búsqueda de la justicia administrativa, no existiría problemas para conseguirlo.

OPORTUNIDADES.-

1. Cumplir con el objetivo primordial de proteger el derecho de los particulares, para la justicia administrativa la protección del particular y sus derechos que le fueron violentado por las actuaciones de la autoridad es el objetivo principal.

2. Lograr eficacia en los trámites, al tener conocimiento de las debilidades de un órgano jurisdiccional, es sencillo realizar cambios que favorezcan al particular y al propio tribunal.

3. Reexaminación de fondo de los asuntos, el margen de cometer injusticias o faltas contra las partes en un juicio se reduce, es el momento de estudiar los agravios de nuevo y en lo posterior no cometer el mismo error.

4. Que el recurso de reconsideración no sea necesario ser estudiado fuera del TJAM.

5. Resultados diferentes a una confirmación continúa sin certeza del recusante que existió revisión, la oportunidad de borrar las posibles ideas de que los magistrados no estudiaron de nuevo los agravios que les hacen valer.

AMENAZAS.-

1. Que exista diferencias de criterios entre los distintos tribunales administrativos de las diferentes entidades federativas, sin embargo es una amenaza que tiene un porcentaje mínimo que exista como se estudió a lo largo

del contenido de la tesis cada vez son más los tribunales que están de acuerdo con la creación de una sala superior dentro de sus órganos jurisdiccionales.

En el análisis FODA en un escenario simulado, es sencillo identificar los beneficios obtenidos con la creación de una sala superior dentro de tribunal de justicia administrativo de Michoacán de Ocampo que conozca exclusivamente de los recursos de reconsideración.

Como se puede apreciar las fortalezas y oportunidades es un porcentaje mucho mayor que aportan soluciones a los problemas que existen en la actualidad con la forma de resolver del medio de impugnación.

Por otra parte, las debilidades y amenazas que como se muestran son casi nulas, con esto se pretende es demostrar que la efectividad del recurso de reconsideración con el procedimiento actual no tiene los resultados favorables para los recurrentes y por lo tanto, si existiera una nueva estructura dentro del propio órgano jurisdiccional se tendrían resultados diferentes a los que se han obtenido desde la instalación del tribunal hasta la actualidad.

CONCLUSIONES

1. En la doctrina mexicana son escasos los estudios referentes a la materia administrativa y a los conflictos que nos aquejan los cuales se tiene la tarea de resolver. Es necesario buscar elementos explorando el acto a impugnar frente a la ley aplicada, dejándonos guiar por el buen juicio y los criterios establecidos.
2. El juicio administrativo es el medio que tiene el particular para impugnar los actos realizados por la autoridad administrativa. Cualquier país que se considere democrático debe tener establecido un recurso que el administrado pueda hacer valer ante el órgano administrativo o jurisdiccional competente.
3. En un Estado donde exista una adecuada legislación sobre los recursos administrativos se tiende a proteger los derechos e intereses legítimos de los administrados; cualquier régimen que tutele los derechos de los particulares va a otorgar los elementos para el control de las autoridades, permitiendo al particular que pueda impugnar los actos administrativos.
4. Si el Estado cuenta con una estructura jurídica administrativa que contenga apropiados medios de control, cumple con el objeto primordial de proteger a los gobernados de los abusos de poder y arbitrariedades que rebasen el marco legal causando lesión a sus derechos legítimos.
5. La efectividad del recurso de reconsideración siempre ha sido discutida, ya que no para todos es un medio eficaz de control de la actividad jurisdiccional; sin embargo para las leyes mexicanas sí es un medio eficaz y necesario para el control de la legalidad de los actos jurisdiccionales.

6. El recurso de reconsideración juega un papel importante, cuando algunas resoluciones o actuaciones del organismo autónomo no satisfacen las pretensiones previstas por los particulares; entonces el recurso sirve a este propósito, antes de que los intereses legales salgan a la esfera del órgano jurisdiccional administrativo.

7. Los medios de impugnación son una defensa contra los actos administrativos que tienen los particulares frente a la administración federal y local.

8. Para los Tribunales Contenciosos Administrativos de todo el país, no existe un sistema de garantías judiciales para aplicarse en el mismo sentido. La calidad en cada una de las entidades federativas del país es diferente, no existe semejanza.

9. Es necesario establecer autonomía para los Tribunales Contenciosos Administrativos, al igual que la independencia funcional e institucional de sus integrantes, pues estos son reguladores indispensables para ejercer la actividad jurisdiccional acorde con las exigencias que impone un Estado Constitucional Democrático, como el nuestro.

10. Siendo los Tribunales de lo Contencioso Administrativo los encargados de juzgar los actos de las autoridades estatales y municipales, en las entidades que cuentan con gran poder o nivel es imprescindible que la Constitución Mexicana los fortalezca dotándolos de garantías jurisdiccionales haciendo real para los justiciables los derechos humanos y las garantías de acceso a la jurisdicción pronta, completa e imparcial.

11. Tomando como fin la preocupación de proporcionar una justicia administrativa de mejor y mayor calidad a los michoacanos, se propone la reforma Constitucional (local) y legal para la creación de una sala superior al interior del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo.

12. La efectividad del recurso de reconsideración es dudosa cuando en un órgano jurisdiccional donde los actos o resoluciones impugnadas son conocidos y resueltos de nueva cuenta por quienes los emitieron, esta es la razón por la que existe más de un 80% de confirmaciones.

13. Con la finalidad de cambiar ese panorama, se propone la creación de una sala superior que forme parte del organigrama del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo y que sea una sala revisora de las actuaciones de los magistrados integrantes de la sala colegiada, evitando con esto que las omisiones e injusticias, que se pudieron cometer por razones de egos, siendo subsanadas dentro del propio organismo autónomo, evitando la búsqueda de una instancia superior fuera de dicho tribunal.

14. Con el establecimiento de la sala superior cualquiera de las partes en el juicio que interponga el recurso de reconsideración, tendrá mayor seguridad que el medio de impugnación ya no será solo una instancia de agotamiento procesal, ahora existe una sala con autonomía para las revisiones y reexaminaciones del acto o resolución impugnada donde con seguridad se tendrán resultados diferentes a los suscitados durante los años de funcionamiento del órgano jurisdiccional, es decir combatir las excesivas confirmaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, M. (1984). *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Arellano García , C. (1980). *Teoría General del Proceso*. México: Porrúa.
- Armenta Calderón, G. (abril-junio de 1996). *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/revistas/>
- Armienta Hernández , G. (1999). *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*. México: Porrúa.
- Barajas Montes de Oca, S. (1985). *Manual de Derecho Administrativo del Trabajo* . México: Porrúa.
- Becerra Bautista , J. (1974). *El Proceso Civil en México*. México: Porrúa.
- Carranco Zúñiga, J. (2000). *Poder Judicial*. México: Porrúa.
- Caso Genie Lacayo (Corte Interamericana de Derechos Humanos Enero de 1997).
- Cienfuegos Salgado, D., & López Olvera , M. (2005). *Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz*. México: UNAM.
- Cueto, R. J. (1994). *Fuentes del Derecho*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Delgadillo Gutiérrez, L. H. (s.f.). *Elementos de Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Diccionario del Derecho Procesal Constitucional y Convencional* . (Abril de 2014). Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3633/10.pdf>.
- Diez , M. (1985). *Manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Enciclopedia Jurídica*. (2014). Obtenido de Constantinos Stamatoulos: www.encyclopedia-juridica.biz14.com
- Escola , H. (1967). *Tratado teótico-práctico de los recursos administrativos*. Buenos Aires: Depalma .
- Española, R. A. (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: Espasa-Calpe.

- Fernández Ruiz, J. (1997). *Panorama del Derecho Mexicano*. México: UNAM.
- Fernández Ruiz, J., & Otero Salas, F. (2013). *Jusiticia contenciosa administrativa, Congreso Internacional*. México: UNAM.
- Fiorini Bartolomé, A. (2011). *Teoría de la Justicia Administrativa*. Alfa.
- Fix Zamudio, H. (1991). *Derecho Procesal*. México: UNAM.
- Fix Zamudio, H., & Cossío, J. R. (1996). *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*. Fondo de Cultura Económica.
- Fix-Zamudio, H. (1983). *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*. México.
- Flores Navarro, S. (octubre de 2014). *Instituto de Investigaciones Jurídicas*. Obtenido de Jurídicas UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3282/45.pdf>.
- Fraga, G. (1965). *Panorama del Derecho Mexicano*. México: UNAM.
- González Pérez, J. (1955). *Derecho Procesal Administrativo*. Madrid.
- González, M. (1988). *El derecho civil en México*. México : UNAM.
- Gordillo, A. (Marzo de 2015). *Procedimiento y Recursos Administrativos*. Obtenido de http://www.gordillo.com/pdf_tomo5/03/03-capitulo3.pdf.
- Gordillo, A. (2004). *Tratados del Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Bs As.
- Jurídicas, I. d. (2004). *Diccionario Jurídico Mexicano*. México.
- Lares, T. (1852). *Lecciones de Derecho Administrativo dadas en el Ateneo Mexicano*. México .
- Legislatura, C. d. (Agosto de 2014). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Porrúa.
- Legislatura, C. d. (Agosto de 2014). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. *Contitución del Pueblo Mexicano*. México: Porrúa.
- López Elías, J. (1999). *Aspectos jurídicos de la licitación pública en México*. México: UNAM.

- López Olvera , M. A. (Enero de 2015). *Las Fuentes del Derecho Administrativo*. Obtenido de Juridicas UNAM: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/239/art/art4.pdf>
- López Olvera, M. A. (2013). *La responsabilidad de los servidores públicos en México*. México: UNAM.
- Madariaga Gutiérrez, M. (1993). *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el Siglo XXI*. Chile : Jurídica de Chile.
- Margáin Manautou, E. (2008). *El Recurso Administrativo en México*. México: Porrúa.
- Márquez Gómez, D. (2002). Los Procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. México: UNAM.
- Moreno Molina, J., & Masso Garrote, F. (2006). *Google books*. Obtenido de Procedimiento y Proceso Administrativo Práctico: <https://books.google.com.mx/books?id=Pgwq58czraQC&pg=PA735&lpg=PA735&dq=celeridad+en+el+derecho+administrativo&source=bl&ots=AabgLIRdi3&sig=OfpCkMjMYgvRDnxK1Xe0p7IfK0&hl=es&sa=X&ei=b6cVVbv1A8OegwT9gYTYCg&ved=0CFQQ6AEwCQ#v=onepage&q=celeridad%20en%20el%20d>
- Nava Negrete, A. (2006). *Diccionario de Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Negrete, N. (1987). *Derecho Procesal Administrativo*. México: Porrúa.
- Ocampo, C. d. (2007). *Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo*. Morelia: Periódico Oficial del Estado de Michoacán.
- Ocampo, T. d. (s.f.). *Informes Anuales 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014*. Morelia.
- Ovalle Favela , J. (1977). *Los medios de impugnación en el Código Procesal Civil del Distrito Federal*. Obtenido de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/105/dtr/dtr13.pdf>

Rojas Núñez , P. (s.f.). *Nueva Regulación de los Medios de Impugación en Chihuahua* . Obtenido de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/13/cnt/cnt7.pdf>

Sánchez Hernández , A. (2003). *Juridicas UNAM*. Obtenido de Estructura y Funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa : www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/podium/cont/28/.../pr28.pdf

Santofimio, J. (1994). *Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez*. México: UNAM.

Serra, R. A. (2013). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.

Tesis , LXXXI (Suprema Corte de Justicia de la Nación Diciembre de 2002).

Tesis Jurisprudencial, 402 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 1972).

Tesis Jurisprudencial, VI (Suprema Corte de Justicia de la Nación Marzo de 1996).

Tesis Jurisprudencial, 87 (Suprema Corte de Justicia de la Nación Septiembre de 2011).

Vázquez Alfaro, J. (1966). *El control de la administración pública en México*. México: UNAM.

Zorita , A. (1963). *Breve y sumario relación de los señores de Nueva España*. México: UNAM.