



Mauricio Yanome Yesaki

## Los órganos constitucionales autónomos en materia de justicia administrativa

*No es concebible un Estado de Derecho sin un sistema justicia que garantice la tutela de los derechos e intereses de los ciudadanos, frente a las arbitrariedades de la administración, por jueces independientes e idóneos.*

**Jesús González Pérez**

### I. EXORDIO

El objeto de este estudio consiste en conjugar una institución con una larga tradición en México como lo son los órganos de impartición de justicia administrativa, con un instituto de reciente data conocido bajo la denominación de *órgano constitucional autónomo*, que redunde en una impartición de justicia administrativa orgánicamente independiente de los detentadores originarios del poder público, con acentuación en las entidades federativas en beneficio de los ciudadanos del siglo XXI.

Ahora bien, los tribunales administrativos están regulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los numerales 73, fracción XXIX-H, 115, fracción II, inciso a), 116, fracción V, y 122, Base Quinta; sin embargo, la norma fundante impone solamente la obligación de su existencia en todos los ámbitos de gobierno, pero es omisa en relación a su adscripción formal, por tanto es facultad de los poderes legislativos estatales determinarla, por ello, al día de hoy en las entidades federativas existen algunos tribunales administrativos que siguen el modelo francés, otros el sistema judicialista, algunos más son instituidos en órganos autónomos y en el mejor de los casos como órganos constitucionales autónomos.

Por lo anterior, se requiere en primer término recordar que el modelo francés, llamado también sistema administrativista, plantea la organización de los tribunales administrativos dentro de la esfera del órgano del Poder Ejecutivo, mientras que el sistema judicialista los ubica dentro del ámbito del órgano

del Poder Judicial. En cambio, los tribunales administrativos constituidos como órganos autónomos tienen la desventaja de no tener autonomía orgánica de alguno de los depositarios clásicos del poder público, consecuentemente se encuentran bajo el sistema francés o angloamericano, según la posición doctrinal que se adopte al interpretarse el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, la justicia administrativa impartida a través de órganos constitucionales autónomos posee la característica de gobernarse sin acotación o subordinación externas, lo que se traduce en una autonomía orgánica, funcional y presupuestaria, es decir, se obtiene una menor injerencia de factores políticos que pudieran influir en las decisiones que emite.

De lo antepuesto, se sigue que el principio de división de poderes acuñado por Locke y Montesquieu debe transformarse de manera tal que se aplique y se adapte a las formas políticas de organización de los Estados modernos, pues han aparecido en todo el mundo órganos y entes que no forman parte de los tres poderes clásicos en que se distribuyen las funciones del poder, luego entonces, resultan ser independientes de aquéllos y sus relaciones con los detentadores originarios del poder son de coordinación e igualdad.

Ahora bien, sin tomar en consideración la adscripción formal de los entes encargados de impartir la justicia administrativa, el fin último que se busca consiste en que sea ejercida con independencia, es decir tanto el sistema francés y judicial, así como el de los órganos constitucionales autónomos persiguen el mismo objetivo. En consecuencia, para explicar las causas por las que en las entidades federativas existen tribunales administrativos de tan variada naturaleza jurídica, se deben recordar los factores teóricos y de hecho que motivaron tal situación.

En este orden de ideas, el factor teórico de indiscutible mayor volumen que ha impulsado la evolución de las instituciones de control de la actividad administrativa en direcciones distintas ha sido la doctrina de la separación de poderes, pero interpretada y aplicada diversamente, según el modelo que se adopte, y a este factor se han sumado influencias de hecho directamente vinculadas al pasado histórico, como ocurrió en Francia; o la corriente de ideas, por lo que durante los siglos XIX y principios del XX, el derecho mexicano otorgó el conocimiento de estos asuntos al Poder Judicial.

Por lo que se refiere a la adscripción formal de los tribunales administrativos en la actualidad, algunos juristas se inclinan ya sea por el sistema administrativista o por el sistema judicialista, otros porque se constituyan como órga-

nos autónomos y varios más buscan que se erijan como órganos constitucionales autónomos.

Los que sustentan el sistema administrativista, afirman que la tradición mexicana iniciada con motivo de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, así como la experiencia y respetabilidad de las decisiones tomadas de manera autónoma e imparcial por el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que tiene una historia de más de 70 años de servir al gobernado como contrapeso de las posibles arbitrariedades del Poder Ejecutivo federal, que aunque depende orgánicamente del mismo, indican que no es necesario realizar algún cambio de adscripción de los órganos jurisdiccionales encargados de impartirla. Igualmente fundan su postura en el principio de especialización —que a decir del insigne abogado, actual Consejero de la Judicatura por el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y especialista en derecho constitucional y administrativo, entre otras materias Carlos Francisco Cisneros Ramos— conocerán, tramitarán y decidirán de acuerdo a la naturaleza de la materia.

Los seguidores del sistema judicialista, basan su postura en la interpretación literal del principio de división de poderes establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el principio de unidad de jurisdicción, el cual es definido por el ilustre jurisconsulto Carlos Francisco Cisneros Ramos como el conjunto de órganos vinculados jerárquicamente para decidir sobre una materia determinada.

Por otro lado, se encuentran algunos juristas que sostienen que la única forma para que los tribunales administrativos posean una verdadera autonomía, se necesita que se les reconozca tal característica en la norma fundante, pues no basta que sea sólo para fallar, sino que deben tener independencia orgánica, por lo que buscan que sean creados como órganos constitucionales autónomos, argumentando que estos órganos forman parte del constitucionalismo moderno, al ser un contrapeso adicional a los depositarios originarios del poder público, o expresado en otros términos, “son una reacción política a la concentración del poder en el Ejecutivo federal”;<sup>1</sup> en consecuencia, pretenden conceder a los órganos jurisdiccionales en comento, una independencia y autonomía plena frente a los tres detentadores clásicos.

Finalmente, se localizan los que adoptan una postura mixta, al considerar que los tribunales administrativos deben constituirse bajo la figura de órganos

---

<sup>1</sup> VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *Nuevo derecho administrativo*, México, Ed. Porrúa, 2004, pp. 276-277.

autónomos, es decir, dependientes de alguno de los depositarios clásicos del poder público, por así disponerse en la norma fundante ya sea federal o estatal pero independientes desde las normas secundarias o que regulan el establecimiento y funcionamiento de estos órganos de jurisdicción administrativa. Expresado en otras palabras, son autónomos legalmente pero dependientes constitucionalmente.

Por lo tanto, se requiere analizar la naturaleza de los tribunales administrativos en el ámbito federal y en las entidades federativas que actualmente existen en el país, desde el espectro constitucional federal y estatal con el objeto de establecer una panorámica general acerca de la impartición de la justicia administrativa en estos dos niveles de gobierno. Por lo que respecta al ámbito municipal, es de señalarse que mediante la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1999, se le reconoció a los municipios la función jurisdiccional, por lo que es necesario la creación de tribunales de lo contencioso administrativo municipales a fin de tener organizada y distribuida dicha función.

Sin embargo, han transcurrido ya ocho años desde la reforma municipal de 1999 y durante ese lapso de tiempo, se han constituido los tribunales de justicia administrativa en los ayuntamientos de Celaya, Guanajuato, León, Manzanillo, Mexicali, Querétaro, Tijuana, Torreón, Tlaxcala y Veracruz, entre otros, mismos que no cumplen con el espíritu del cambio normativo constitucional realizado por el Constituyente Permanente en aquella fecha.

No está por demás señalar que en una ocasión anterior,<sup>2</sup> se estudió acerca de la pertinencia o no de trasladar la adscripción de los tribunales administrativos del ámbito federal que existen en la actualidad en México, al Poder Judicial del mismo orden de gobierno, mediante el análisis de los procesos legislativos que fueron publicados en la Gaceta Parlamentaria los días 24 de abril de 2003 y 3 de diciembre de 1998, y hasta donde se sabe continúan en el seno del Congreso de la Unión, concluyéndose que los tribunales administrativos que orgánicamente dependen tanto del órgano del Poder Ejecutivo como judicial deben transformarse en órganos constitucionales autónomos, en virtud de que sólo así es dable otorgarles autonomía plena en busca de una justicia imparcial e independiente, ya que no basta con concederles autonomía limitada para

---

<sup>2</sup> YANOME YESAKI, Mauricio, “Fundamentos para transformar a los tribunales administrativos en órganos constitucionales autónomos en México. Propuestas y justificación para su consecución”. *Revista del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey, Iustitia* No. 14., abril 2006, pp. 229-289.

fallar como actualmente se les reconoce en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La importancia y actualidad de este análisis radica en que no basta con fijar la naturaleza jurídica de los tribunales administrativos, pues ello significaría apuntar el problema exclusivamente sin aportar alguna posible solución. En cambio, al exponerse las razones y fundamentos por los cuales se sostiene, que resulta imperativo que los órganos de jurisdicción administrativa obtengan una autonomía e independencia plena respecto de los depositarios originarios del poder público cuando menos que permita alcanzar un verdadero equilibrio de poderes, se establece una postura doctrinal que permitiría enriquecer el debate académico nacional.

Por ende, el fin último de este ensayo consiste en justificar el establecimiento de órganos del Estado en todos los niveles de gobierno, con independencia, imparcialidad y autonomía plena, con competencia para dirimir los conflictos y controversias que surjan entre la administración pública y los gobernados, que respondan a la exigencia de salvaguardar el Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos y los principios constitucionales que rigen al Estado, para permitir la coexistencia armónica de toda agrupación humana. La existencia de los órganos constitucionales autónomos permite observar la transformación de los principios asentados en la teoría de la división de poderes y es el resultado de la flexibilidad y ampliación de las ideas que se instituyeron para limitar el poder político en beneficio de la libertad de los hombres.

## II. LOS ÓRGANOS DEL ESTADO Y SU DISTINCIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

La constante renovación de las relaciones sociales del hombre con sus semejantes hace que todas las instituciones que crea para gobernarse se transformen, y en otras ocasiones desaparezcan para satisfacer las necesidades de su tiempo y lugar, es así que los principios constitucionales que regulan el ejercicio del poder público no podían permanecer estáticos ante las actuales demandas sociales, en donde su concentración excesiva hace que los fines estatales se pierdan en perjuicio de la clase gobernada, quebrantando toda posibilidad de convivencia solidaria del hombre en sociedad.

Además, es frecuente en la praxis jurídica y en el foro académico encontrarse ante disyuntivas conceptuales que en ocasiones generan profundas confusiones como las que se presentan en las voces siguientes: órgano, organismo, órgano público autónomo, organismo público autónomo, órgano constitucional autónomo y organismo constitucional autónomo. En este orden, a *prima*

*facie*, puede decirse que se trata de discusiones baldías. Sin embargo, requieren un análisis profundo para evitar equívocos posteriores. Igualmente, se considera necesario revisar de nueva cuenta el principio de división de poderes contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de sentar las bases que permitan distinguir a los órganos constitucionales autónomos de los demás órganos del Estado.

Así el Diccionario de la Lengua Española en su tercera y séptima acepción, define a la voz *órgano* como cada una de las partes del cuerpo animal o vegetal que ejercen una función, y persona o conjunto de personas que actúan en representación de una organización, o persona jurídica en un ámbito de competencia determinado, respectivamente. Ahora bien, desde el prisma de la ciencia jurídica la palabra órgano es “una esfera de competencia, una posibilidad jurídica”.<sup>3</sup>

Por tanto, las personas jurídicas —y particularmente las personas morales oficiales— expresan su voluntad por medio de sus órganos. Éstos integran la entidad colectiva, son parte de ella, sin la cual no podría ella accionar, ni se la concebiría siquiera. A decir de Emilio Fernández Vázquez, el órgano comprende tres elementos:

“1) conjunto de competencias; elemento subsistente, abstracto e institucional, de carácter continuo, razón de la vida del órgano, integrado por la competencia como conjunto de atribuciones; la competencia es del “órgano-institución”, no de la persona física o titular de él y “órgano-individuo”, que titulariza el ejercicio de aquélla. El órgano-institución tiene una esfera de competencia que le ha sido atribuida por la ley, dentro de la cual debe cumplirse su función específica a través del órgano-individuo.

2) La persona física que, como se ha dicho, titulariza el ejercicio de la competencia asignada al órgano-institución; es el funcionario, empleado o agente del Estado.

3) Medios materiales propios del órgano.

El órgano no es ni la persona física que realiza las funciones del ente, ni la esfera de atribuciones que se le asignan, sino la unidad que resulta de la persona y las atribuciones más los medios puestos a su disposición para el funcionamiento de cada una de esas unidades en que el ente se descompone”.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. México, Coed. Porrúa-IIJ-UNAM, 2004, p. 2719.

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio. *Diccionario de derecho público. Administrativo, constitucional, fiscal*. Argentina, Ed. Astrea, 1981, pp. 544-545.

De lo anterior, se sigue que el órgano viene a constituir una unidad jurídica que comprende tanto a su titular como a su competencia delimitada por el ordenamiento jurídico, viene a ser una construcción jurídica por la que se imputa al Estado la voluntad de un ser humano manifestada dentro de un marco determinado propio del ente, o la incorporación del hombre al órgano a través de un procedimiento jurídico por el que se imprime vida a una unidad abstracta.

En consecuencia, el órgano representa una unidad abstracta, una esfera de competencia. Además, —se sostuvo en una publicación anterior,<sup>5</sup> que— cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad, que realiza determinadas funciones: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.

Según el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la administración pública federal será centralizada y paraestatal. En cambio, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que ésta se divide en centralizada y paraestatal. Dentro del primer grupo se encuentra la delegación y la desconcentración administrativa, mientras que en el segundo bloque están los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Ahora bien, el derecho administrativo establece dos criterios para clasificar a las funciones del Estado: a) *formal* (órgano que las realiza), esto es, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; b) *material* (naturaleza intrínseca de la función), esto es, atiende al órgano que las realiza independientemente del órgano al cual estén atribuidas. Así pues las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan las características del poder que cuenta con las facultades para realizarlo. A esta investigación interesan exclusivamente los órganos de autoridad que ejercen la función materialmente jurisdiccional.

Por su parte el vocablo *organismo*, según se expone en su primera y tercera acepción en el Diccionario de la Lengua Española, consiste en el conjunto de órganos del cuerpo animal o vegetal y de las leyes porque se rige y conjunto de

---

<sup>5</sup> YANOME YESAKI, Mauricio, *Derecho Administrativo. Parte General*. México, Ed. Elsa G. de Lazcano, 2006., pp. 161-162.

leyes, usos y costumbres por los que se rige un cuerpo o institución social. Ahora bien, aplicado en el ámbito del derecho, dicha voz constituye la estructura organizacional y operacional del órgano.

De lo anterior resulta que la distinción entre órgano público y organismo público, así como la de órgano constitucional autónomo y organismo público autónomo, en ambos casos sigue la misma suerte por lo que hace a la voz primaria de la expresión, no así, respecto de la palabra autónomo y constitucional autónomo. La diferencia radica en que el primero está establecido en la legislación ordinaria y el segundo en la norma fundante.

Es por la razón anterior que no se pueden equiparar los órganos autónomos con los órganos constitucionales autónomos pues los primeros tienen desde el espectro constitucional, una dependencia orgánica de los detentadores originarios del poder público, mientras que los segundos, son independientes orgánicamente de aquellos por así disponerlo la norma fundante.

Sin embargo, existen otros órganos del Estado que no pueden ser considerados órganos constitucionales autónomos, ni tampoco órganos primarios del Estado, me refiero a los órganos autónomos, los cuales tienen autonomía técnica, financiero-presupuestaria, normativa y de funcionamiento pero no orgánica, como lo son el Instituto Federal de Acceso a la Información y la Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, por citar algunos.

En contraste, son órganos constitucionales autónomos, cuando la Constitución Política de la entidad federativa de que se trate, disponga que sean autónomos de los órganos primarios del Estado, es decir, les concede independencia orgánica ya sea del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, por tanto, se encuentran en un mismo plano de igualdad frente a aquéllos. Además, son “órganos de equilibrio constitucional y político y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional”<sup>6</sup> y “suelen tener funciones propias, reconocidas y garantizadas en la Constitución, y son capaces de emitir actos definitivos, salvo el control jurisdiccional que sobre ellos pueda ejercerse”.

Expresado en otras palabras, la diferencia entre los órganos constitucionales autónomos y los órganos autónomos consiste en que los primeros son órganos de naturaleza constitucional y los segundos, al ser previstos en la legislación

---

<sup>6</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *La autonomía de los órganos electorales. Una reflexión comparada*, en *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*. México, IIJ-UNAM, 2000., p. 23.

ordinaria, son de naturaleza administrativa regulados por el derecho administrativo.

En consecuencia, es indispensable apuntar los elementos esenciales que deben contener los órganos constitucionales autónomos a fin de estar en aptitud de distinguirlos con los órganos primarios del Estado. En este sentido, sus características son: a) deben estar establecidos directamente en la norma fundante; b) deben mantener con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; d) deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

De lo anterior, se desprende que la característica primordial de estos órganos radica en la plena autonomía que tienen frente a los poderes tradicionales, es decir, en la posibilidad de actuar sin la intervención de ningún otro órgano del estado en las funciones que les han sido atribuidas, independizándolos de la jerarquía existente en la administración pública y colocándolos claramente fuera de la organización de los depositarios tradicionales del poder público, asentando su regulación en el texto constitucional, lo cual los hace estar en el mismo plano de igualdad con relación a los demás órganos inmediatos del Estado.

Por ende, las relaciones que guardan los órganos constitucionales autónomos con los depositarios clásicos del poder público son las de colaboración en el control de la constitucionalidad y legalidad en el fortalecimiento de la democracia, por lo que se requiere de su fortalecimiento constitucional, es decir, las relaciones entre ambos deben ser los de igual a igual, oponiendo su inmediatez constitucional para lograr los fines para los cuales fueron establecidos, que no son otros que los de evitar la concentración y abuso del poder público.

Así lo sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis jurisprudencial número 20/2007, cuyo tenor literal reza:

**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.** El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica pa-

ra que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos; votó en contra Genaro David Góngora Pimentel (Ausente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia). Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

Adicionalmente a lo resuelto por los integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, la doctrina señala los elementos que a continuación se mencionan: a) deben contar con derecho de iniciativa para presentar reformas al marco jurídico de su competencia; b) de igual manera debe otorgársele la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos en la misma para su correcta y adecuada aplicación, y c) finalmente, deben tener la obligación de presentar un informe de su actuación, así como comparecer ante el órgano legislativo, sin que con ello comprometa su autonomía.

Por lo anterior, no se deben utilizar como sinónimas las voces órganos constitucionales autónomos y órganos autónomos, ya que el primero tiene autonomía plena, mientras que el segundo, forma parte de la administración pública al no gozar de autonomía orgánica frente a los detentadores primarios del poder público.

Aplicando el criterio expuesto a los tribunales administrativos, es dable sostener que serán órganos autónomos si la norma fundante federal o estatal establece su adscripción, ya sea al Poder Judicial o al Poder Ejecutivo, aunque en las leyes que los regulan se señale que son independientes de cualquier autoridad, pues solamente gozarán de autonomía plena para fallar. En cambio serán órganos constitucionales autónomos cuando no acontezca lo antes expuesto.

Otro punto a considerar para distinguir a los órganos constitucionales autónomos de los demás órganos del Estado es el concerniente al principio de división de poderes que consagra la norma fundante mexicana, pues éste no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna mediante las cuales permite que los órganos Legislativo, Ejecutivo o Judicial ejerzan funciones que, en términos generales corresponden a la esfera de las atribuciones de otro órgano del Estado. En este sentido, el referido principio atribuye competencias expresas a los órganos del Estado y limita la actuación de las autoridades a realizar exclusivamente los actos que el ordenamiento jurídico prevé, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, en este sistema competencial existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida, y c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas.

Por lo tanto, no se puede reducir ya este principio a la división tripartita de funciones —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— pues el régimen político mexicano imperante está demandando nuevas estructuras y formas de actuar, por lo que se hace indispensable incorporar en su marco teórico-constitucional a los órganos constitucionales autónomos, ya que al existir instituciones expresamente reconocidas como tales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo son el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, entre otros, se observa la flexibilidad y ampliación del principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 del referido Código Fundamental. Su incorporación ha permitido lograr resolver los conflictos políticos-sociales que se han presentado en el país, si no del todo, sí en la medida que permita la convivencia entre los distintos intereses que existen en la sociedad mexicana, lo que se traduce en que el principio de división de funciones debe ser concebido en la actualidad como “una distribución de facultades entre órganos del Estado necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas”.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> GIL RENDÓN, Raymundo, *La nueva forma de organización del poder en México: reingeniería constitucional*. Disponible [en línea]:

<http://www.ccm.itesm.mx/dhcs/juripolis/archivos/arta2.pdf#search=%20organos%20constitucionales%20aut%C3%B3nomos>

### III. EL NACIMIENTO DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO, SU NATURALEZA JURÍDICA Y SU INDEPENDENCIA FREnte A LOS DEMÁS ÓRGANOS DEL ESTADO

Respecto del nacimiento de los tribunales administrativos en México, se tiene como antecedente directo al Consejo de Estado creado en Francia, el cual se abordó en otro estudio,<sup>8</sup> por lo que sólo se tratará en este apartado respecto de su instauración en el país. Así, los antecedentes más remotos de este tipo de órganos jurisdiccionales se encuentran en la época colonial, en donde los conflictos que surgían con motivo de los actos y resoluciones administrativas se resolvían a través de la Audiencia de México, ya que en la Nueva España había dos audiencias, una residía en la Ciudad de México y la otra en Guadalajara, la cual era el órgano encargado de conocer de dichos conflictos en su calidad de máxima autoridad política, legislativa y judicial con sede en la Nueva España.<sup>9</sup>

La audiencia conocía de las impugnaciones contra los fallos de los gobernadores, regidores y alcaldes, dictados en los negocios contenciosos, y en el ámbito administrativo conocía en alzada de las resoluciones que en asuntos de gobierno dictaban los virreyes, siempre y cuando hubiese agraviado un interés particular.<sup>10</sup>

Podía acontecer que las autoridades responsables —en este caso los virreyes y gobernadores— insistiesen en la validez de sus actos. En dicho supuesto tenían derecho a impugnar la resolución emitida por la audiencia ante el Real Consejo de Indias, para que resolviera en última instancia si prevalecía la disposición de la audiencia o la gubernativa.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> YANOME YESAKI, Mauricio, “Fundamentos para transformar a los tribunales administrativos en órganos constitucionales autónomos en México. Propuestas y justificación para su consecución”. *Revista del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey. Iustitia* No. 14., abril 2006., pp. 246-249.

<sup>9</sup> CADENA ROJO, Jaime, Orígenes y desarrollo del Contencioso Administrativo en México. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*. Segundo número extraordinario. México, Ed. Tribunal Fiscal de la Federación. s/a . Pp. 217-219.

<sup>10</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, Ed. UNAM, 1991, p. 127.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 128.

En la Constitución de 1814 y los demás ordenamientos expedidos durante la época de la Independencia no estatuyeron sistema alguno de carácter jurídico que permitiera a los particulares impugnar las actuaciones administrativas.<sup>12</sup>

Un breve análisis de la Carta Magna de 1824, permite observar la influencia del sistema judicialista tanto de la española como de la anglosajona. De acuerdo con el modelo de la Constitución de Estados Unidos de América éste sólo dibujó en el texto constitucional la estructura del Poder Judicial y confirió a la legislación ordinaria y al derecho común jurisprudencial el dar sustancia a la estructura, la Constitución Mexicana de 1824 establecía que el Poder Judicial residiría en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.<sup>13</sup> En dicho Código Fundamental, el artículo 137 fracción II a la letra estableció:

“Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

1<sup>a</sup> Conocer de las diferencias...

2<sup>a</sup> Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el supremo gobierno o sus agentes...”.

Con base en lo anterior se puede apreciar un aspecto muy restringido del proceso administrativo. Además, entre otras de sus facultades se encontraba la de “*conocer de las infracciones a la Constitución y a las leyes generales, según se prevenga de la ley*”. (Artículo 137, fracción V, párrafo sexto de la Constitución de 1814), de lo que también ofrece constancia el artículo 138. Sólo una interpretación extensiva de los textos constitucionales nos permitiría inferir la existencia de una jurisdicción administrativa encargada al Poder Judicial.<sup>14</sup>

Durante la vigencia del régimen centralista se trató de implantar un sistema de lo contencioso administrativo al estilo francés, pues en las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843 se estableció en la fracción II del artículo 119, que la Suprema Corte de Justicia no podría conocer de los asuntos gubernativos o económicos de la Nación o de los departamentos. Al mismo tiempo se organizó el Consejo de Estado, el cual tenía la obligación de dar su opinión al Gobierno en todos los asuntos que se le consultaran.

El 25 de mayo de 1853 se dictó la primera ley y su reglamento para el arreglo de asuntos de lo contencioso administrativo, producto del pensamiento de

---

<sup>12</sup> MARTÍNEZ LARA, Ramón. *El sistema contencioso administrativo en México*. México, Ed. Trillas, 1990, p. 85.

<sup>13</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *ob. cit.*, p. 121.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 130.

Don Teodosio Lares, que organizó lo contencioso administrativo con las características del sistema francés en lo que respecta a la “*justicia retenida*”, toda vez que era la misma administración activa la que conocía de las controversias que se suscitaran con su actuación, y no un organismo autónomo con jurisdicción y decisiones propias.<sup>15</sup>

Dicho ordenamiento, denominado *Ley Lares*, declaró en forma precisa el principio de separación de las autoridades administrativas de lo judicial, al señalarse en su artículo primero lo siguiente: “no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas” sobresaliendo con esta afirmación categórica —en palabras de Pedro Javier Resendez Medina<sup>16</sup>— “una secreta y primaria intención que indica que ninguno de los tres poderes debe inmiscuirse en juzgar al otro... [Por tanto las resoluciones de las controversias] entre los órganos del gobierno y los particulares [deben ser resueltas] por conducto de un tribunal autónomo con plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones...”.

Así se iniciaba la formación de tribunales administrativos con separación expresa del orden judicial, norma de singular importancia como antecedente directo del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los tribunales estatales de la misma naturaleza.

Con la promulgación de la Constitución de 1857, se instituyó formalmente el juicio de amparo, dando pie a que eminentes juristas mexicanos del siglo XIX expresaron que el contencioso administrativo no tenía cabida en la regulación jurídica nacional. Tan es así que a partir de ese año y los subsecuentes, el desarrollo del contencioso administrativo sufrió un estancamiento debido a que la fracción I del artículo 97 de la Constitución vigente en aquella época, establecía que:

“Art. 97. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

- I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales;
- II. De los que versen sobre...”.

---

<sup>15</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración pública en México*. México, Ed. Porrúa, 1939., p.187.

<sup>16</sup> Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Tabasco. Colección de Textos Clásicos de Justicia Administrativa. México, Ed. Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Tabasco, 1998., p. I.

Dicho artículo dio origen a tres importantes tesis: la primera elaborada por Ignacio L. Vallarta, sostenía que con dicho precepto se podían tramitar en juicio ordinario, sin necesidad de reglamentación alguna, las controversias encaminadas a impugnar los actos de la administración violatorios de las leyes federales; la segunda, desarrollada por Mariscal, afirmaba que no era posible tramitar juicio alguno en contra de la administración si no existía una ley reglamentaria que otorgara competencia a los tribunales para conocer de tales asuntos; la tercera creada por Rafael Ortega, Emilio Rabasa y Gabino Fraga, excluía la posibilidad de que el precepto en cuestión permitiera la tramitación de juicios de los particulares en contra de la autoridad.

Requiere mención especial la primera de ellas, pues en su célebre voto a la sentencia de amparo pedido contra la declaración de caducidad hecha por la autoridad administrativa sobre la concesión de un ferrocarril, el que fuera Presidente de la Suprema Corte de Justicia bajo la vigencia de la Constitución de 1857, sostuvo respecto de la institución de lo contencioso administrativo en México lo siguiente:

Entre nosotros, en nuestra legislación nacional, existe también una ley que consagra esa institución de lo contencioso-administrativo. Es la de 25 de mayo de 1853 y su reglamento de la misma fecha, expedidos por el dictador Santa Anna. Pero ¿puede ser compatible con nuestro Código fundamental semejante institución que hace al Poder administrativo, en ciertos casos, juez de los negocios en que es parte? Sin analizar en todos sus pormenores esta cuestión, porque esto no es del caso, basta para resolverla negativamente la lectura de algunos textos de la Constitución. No puede el poder administrativo de la República, juzgar, fallar litigios aunque sean suscitados entre él y los particulares, porque el artículo 50 de esta ley prohíbe que ese poder y el Judicial se reúnan en una persona o corporación. Y los artículos 97 y 98, lejos de permitir que el Poder Ejecutivo juzgue aún sobre sus propios contratos, encomiendan expresamente al Judicial la facultad de conocer de las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales y de aquellas en que la Federación fuere parte. Estos textos son decisivos y sin necesidad de citar nuestras leyes constitucionales desde las más antiguas, como la de 14 de febrero de 1826, que consignan al Poder Judicial el conocimiento de las disputas que se susciten sobre contratos celebrados aun por el Ejecutivo federal, es imposible entre nosotros aceptar lo contencioso-administrativo, sostener como constitucional la facultad de que la administración goza en otras naciones, de fallar asuntos litigiosos. Cualesquiera que sean las razones que se invoquen en favor de la institución de lo contencioso-administrativo y sería muy fuera de propósito mencionarlas siquiera en este lugar, no es posible dudar que ella está reprobada por la ley fundamental. Pero si bien esto es indisputable, no se debe de ello seguir que sea de la competen-

cia de los tribunales conocer de toda cuestión que se promueva con motivo de las obras de utilidad pública, o de asuntos de interés general. Esto sería privar a la administración de sus facultades propias, y canonizar la invasión del Poder Judicial sobre el Ejecutivo. Por esto, y para que no se imputen errores que no abrigo, me apresuro a decir que a pesar de las opiniones que he indicado, y conforme a ellas, yo el primero reconozco la competencia de la autoridad administrativa en esos asuntos de interés general, como construcción y conservación de caminos, canales y ferrocarriles, desagües, desecación de pantanos, cobranza de impuestos, policía, etc. *por las mismas razones que niego al Poder administrativo la facultad de fallar asuntos contenciosos, niego también al judicial la de resolver negocios administrativos. Considero anti-constitucionales esos dos extremos, que confunden las atribuciones de dos poderes.* (La cursiva es mía).

Aunque en principio general es bien difícil marcar el límite preciso en que termina lo administrativo (competencia del Poder ejecutivo) y en que comienza lo contencioso (competencia del Poder Judicial), es por fortuna, innecesario en este amparo, descender hasta las últimas dificultades de esta materia...”<sup>17</sup>

Con base en las argumentaciones expuestas en el voto anterior, los tratadistas de aquella época se concretaron a sostener por un lado, que en el país la institución de lo contencioso administrativo estaba reprobada por la ley fundamental; y por otro, que dicha institución era sustituida y con ventajas por el juicio de amparo. Sin embargo, se ha dicho y se sigue sosteniendo, nunca pudo ni podrá suplir el juicio de amparo al contencioso administrativo, en virtud de que el primero no está facultado para resolver todos los problemas que se suscitan en el ámbito de la justicia administrativa.

No obstante lo anterior, me atrevo a afirmar que el propio Ignacio L. Vallarta, propugnó en aquel entonces que la justicia administrativa debía ser impartida por órganos jurisdiccionales autónomos, en virtud de que, por un lado argumenta la incompetencia de la administración activa para juzgar sus propios actos; por otro, expresó que no era competencia del Poder Judicial el emitir fallos sobre cuestiones administrativas, en consecuencia, ni el Poder Judicial ni el Poder Ejecutivo tenían facultades para conocer de las contiendas administrativas, y finaliza estas elucubraciones diciendo: “aunque en principio es bien difícil marcar el límite preciso en que termina lo administrativo y en que comienza lo contencioso, es por fortuna innecesario en este amparo, descender hasta las últimas dificultades de esta materia”.

Ahora bien, el movimiento revolucionario de 1910 en México no tenía por objeto derogar —si así se le puede denominar— el contenido de la Constitu-

---

<sup>17</sup> VALLARTA, Ignacio L.. *Obras*. México, Ed. Porrúa, 1989. Tomo I., pp.351-353.

ción de 1857, razón por la que se mantuvo en la que actualmente nos rige el principio de división de poderes y el sistema judicialista como estaba establecida en aquella, en consecuencia, eran los tribunales judiciales los competentes para conocer las controversias administrativas, pero en ningún momento pasa por la mente de los integrantes del Poder Constituyente de 1917 la idea de instituir tribunales administrativos.

Con la publicación de la Ley de Justicia Fiscal en el Diario Oficial de la Federación en fecha 31 de agosto de 1936, expedida por el Presidente de la República Lázaro Cárdenas en uso de facultades extraordinarias, que para la organización de los servicios hacendarios fueron otorgadas por el Congreso General mediante decreto del 30 de diciembre de 1935, se plasmaron las directrices para la creación de tribunales administrativos que conocieran de controversias que surgieran entre la administración pública federal y los particulares.

Es de todos sabido que de la exposición de motivos de la referida ley, se desprende que nuestro país adoptó el modelo francés, por lo que se instituyó este órgano jurisdiccional dentro de la esfera del órgano del Poder Ejecutivo, por lo que en sus inicios fue un tribunal de justicia delegada. Sin embargo, el otrora Tribunal Fiscal de la Federación, aún cuando tenía un sustento legal, no tenía una base constitucional, lo que generó en los estudiosos del derecho un debate acerca de su constitucionalidad, mismo que fue superado con motivo de las reformas al artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la última publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1967, en la cual se reconoce de manera expresa la posibilidad jurídica de instituir tribunales de lo contencioso administrativo. Posteriormente, por decreto divulgado en el referido órgano de publicación oficial el 10 de agosto de 1987, dicha facultad fue trasladada a la fracción XXIX inciso h) del artículo 73 de la norma fundante, lo que provocó que se adicionara al artículo 104 la fracción I-B del citado ordenamiento, con el objeto de establecer la competencia a los tribunales federales para conocer del recurso de revisión contra las resoluciones definitivas que dicten los tribunales administrativos.

Sin embargo, el modelo adoptado en aquella ocasión fue desde el espectro legal y no así constitucional, por lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión a decidir sobre la adscripción de los tribunales administrativos federales, por lo que en la actualidad existen órganos jurisdiccionales en materia administrativa dependientes tanto del Poder Ejecutivo como el Poder Judicial. Así verbigracia, están el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Tribunal Electoral Federal,

respectivamente, en tanto que los tribunales agrarios están constituidos como órganos autónomos.

El reconocimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de los tribunales administrativos en el ámbito federal, motivó a los administrativistas a buscar el establecimiento de los correlativos en las entidades federativas, lo que generó dos puntos de vista respecto de su sustento constitucional ya que unos sostenían que no era necesario, pues la reforma al artículo 104 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967 facultaba su instauración; otros afirmaban que su base constitucional fue establecida hasta la reforma a la fracción IV<sup>18</sup> del artículo 116 de la norma fundante, divulgada en el mismo órgano de difusión oficial el día 17 de marzo de 1987. No obstante, sea cual sea la postura que se adopte, en la actualidad existen en funcionamiento, con independencia de su denominación y adscripción, órganos jurisdiccionales con competencia para conocer del proceso administrativo entratándose de cuestiones de índole administrativa y fiscal en el Distrito Federal y en los estados de Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Hidalgo, Jalisco, Guanajuato, Querétaro, Guerrero, Yucatán, Baja California, Veracruz, Estado de México, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Colima, Tabasco, Aguascalientes, Zacatecas, Nayarit, Durango, Michoacán, Puebla, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Quintana Roo, Baja California Sur, Tlaxcala.

Cabe agregar, en relación con los estados de Coahuila y Chihuahua, que el primero ya tiene su sustento constitucional estadual y el legal está en el Congreso de esa entidad federativa, el cual no ha concluido, lo anterior impide el establecimiento y funcionamiento del tribunal de lo contencioso administrativo, por lo que actualmente existe solamente el procedimiento administrativo y contra sus resoluciones procede el juicio de amparo, mientras que el segundo no ha iniciado el proceso legislativo para su instauración, lo que mella en detrimento de los gobernados al contar solamente con los recursos administrativos y el juicio de amparo.

Lo antes apuntado difiere con las opiniones de destacados juristas, inclusive miembros de los órganos jurisdiccionales en materia administrativa que existen en la República Mexicana, sin embargo, no pretendo que lo aquí expuesto sea considerado como una verdad absoluta, sino más bien una actualización, pues no pasa inadvertido para el suscripto que el Instituto de Investigaciones

---

<sup>18</sup> Actualmente el contenido de esta fracción se encuentra en la similar V del mismo artículo por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de agosto de 1996. En dicho Decreto se determinó: "...se adicionan... y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI, y VII;...".

Jurídicas de la UNAM, publicó en el año 2007 la Memoria del Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo llevado a cabo entre el 27 y 30 de abril de 2005 en la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, ya que de la fecha de celebración de aquel magno evento a la elaboración de este ensayo han transcurrido más de dos años, lo que ha permitido que los congresos estaduales cumplan con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de marzo de 1987.

Ahora bien, es de hacer notar que no se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a qué órgano del estado detentador de una porción del poder público deben quedar adscritos los tribunales administrativos estaduales, razón por la cual en la actualidad, existen los que siguen el modelo francés llamado “sistema administrativista” que plantea la organización de éstos dentro de la esfera del órgano del Poder Ejecutivo, y otros que siguen el modelo angloamericano denominado “sistema judicialista” ubicándolos en el órgano judicial. En consecuencia, resulta que ambos sistemas son jurídicamente válidos a la luz de lo dispuesto en el artículo 49 de la norma fundante, y el optar por uno de ellos atiende a la forma en cómo el lector —específicamente tanto el Poder Legislativo federal o estatal— lo interpreta.

Sin embargo, no hay que olvidar que el principio de división de poderes tal y como lo concibieron sus creadores, ya fue superado y en la actualidad existen al menos otros dos órganos del estado que sin estar reconocidos en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, perviven en el ordenamiento constitucional mexicano como lo son los órganos autónomos y los órganos constitucionales autónomos.

En consecuencia, es facultad exclusiva de los congresos estaduales adscribir los tribunales administrativos de las entidades federativas a cualquiera de los órganos del estado a saber: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, órganos autónomos y órganos constitucionales autónomos, por lo que existen en la actualidad órganos jurisdiccionales en materia administrativa dependientes de cualquiera de estos cinco órganos del estado.

Por tanto, a fin de clarificar la naturaleza jurídica de los tribunales de lo contencioso administrativo (TCA) de las entidades federativas que existen en la actualidad se presenta el siguiente cuadro comparativo:<sup>19</sup>

Entidad federativa	Denominación	Fundamento constitucional estadual	Naturaleza jurídica			
			Órganos incorporados al Poder Ejecutivo	Órganos incorporados al Poder Judicial	Órganos autónomos	Órganos Constitucionales autónomos
Aguascalientes	TCA	51		X		
Baja California	TCA	55		X	X	
Baja California Sur	Sala Civil y Administrativa	89 y 98		X		
Campeche	Sala Administrativa	77, 78 y 82-1		X		
Coahuila	TCA*	135		X		
Colima	TCA	77		X	X	
Chiapas	Sala Civil	49		X		
Chihuahua			No existe			
Durango	TCA	7			X	
Guanajuato	TCA	82	X			
Guerrero	TCA	118	X		X	
Hidalgo	Tribunal Fiscal Administrativo	93 y 99-B		X		
Jalisco	Tribunal de lo Administrativo	56 y 65		X		
Estado de México	TCA	87	X		X	
Michoacán <sup>20</sup>	TCA	96**		X		
Morelos	TCA	86		X		
Nayarit	Tribunal de Justicia	47-XXXVI				X

<sup>19</sup> Las constituciones estatales fueron consultadas vía internet el día 31 de julio de 2007, por lo que si existen diferencias entre lo asentado aquí con lo que dispongan las disposiciones en un futuro es con motivo de los cambios normativos que se realicen con posterioridad a esta fecha.

<sup>20</sup> Este órgano jurisdiccional está por instaurarse en cumplimiento a la reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 21 de octubre de 2005, a decir de Erick Zavala Gallardo, en Justicia Administrativa, Revista IUS UMSNH, Publicación autónoma de los estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año 3, No. 6 febrero-marzo 2007. P.27.

	cia Administrativa				
Nuevo León	TCA	63-XLV	X		
Oaxaca	TCA	125	X		
Puebla	Tribunal Administrativo	83	X		
Querétaro	TCA	72			X
Quintana Roo	Sala Constitucional y Administrativa	106		X	
San Luis Potosí	TCA	123			X
Sinaloa	TCA	109-BIS			X
Sonora	TCA	64-XLIII-BIS	X		
Tabasco	TCA	36-XL			X
Tamaulipas	Juzgado Fiscal	58-LVI y 91-XVI	X		
Tlaxcala	Sala Electoral-Administrativa	79		X	
Veracruz	TCA	55		X	
Yucatán	TCA	30-VII-BIS			X
Zacatecas	TCA del Estado y Municipios	112		X	
Distrito Federal	TCA	9			X

\*Todavía no se encuentra establecido físicamente ni en funciones.

\*\* Según la Constitución Política del Estado con sus reformas hasta el 31 de diciembre de 2004.

En las relatadas condiciones, quedó debidamente justificado desde el espectro constitucional y legal la existencia y naturaleza jurídica de la jurisdicción contencioso administrativa en el ámbito federal y en las entidades federativas, mas no así en los municipios, quienes tuvieron que esperar hasta la reforma municipal de 1999 para que se les reconociera expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la función jurisdiccional. La referida reforma municipal impuso la obligación a los congresos estatales de adecuar las constituciones locales y expedir las leyes en materia municipal que fueren necesarias para instituir los tribunales municipales de lo contencioso administrativo.

Como antecedentes del reconocimiento expreso de la función jurisdiccional municipal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, están las posturas doctrinales acerca del alcance de la voz *administración pública estatal* contenida en la fracción V del artículo 116 constitucional y lo resuelto en las controversias constitucionales 2/93 y 1/95, promovidas por los ayunta-

mientos de San Pedro Garza García y Monterrey, ambos del Estado de Nuevo León.<sup>21</sup>

Finalmente, la independencia de los tribunales administrativos frente a los demás órganos del Estado permite asegurar que sus integrantes realicen tan encomiable función de manera correcta, ajustándose a la norma fundante y al ordenamiento jurídico que los regula en beneficio de los ciudadanos que buscan una justicia imparcial.

En tal sentido, la independencia de los órganos jurisdiccionales se refiere a “la garantía instaurada para asegurar la probidad de las actuaciones judiciales mediante el sometimiento de los impartidores de justicia a la Constitución y las leyes de sus respectivos estados, sin tomar en cuenta injerencias de factor ajeno alguno, ya sea estatal o particular, que pudiera distorsionar su criterio puramente jurídico y, en consecuencia, subordinar el derecho a intereses incompatibles con el bien público”.<sup>22</sup>

Ahora bien, para asegurar la imparcialidad en las decisiones que dictan los integrantes de los tribunales administrativos éstos cuentan cuando menos con las garantías en su designación, la permanencia en el cargo, la duración de su nombramiento por un término mayor al de los órganos del Estado, una remuneración adecuada y la no reducción de los emolumentos durante el término del encargo.

#### IV. EN BUSCA DE LA AUTONOMÍA PLENA COMO PRESUPUESTO DE INDEPENDENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Para lograr la transformación de los tribunales administrativos en órganos constitucionales autónomos se requiere que éstos obtengan una autonomía plena, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin acotación o subordinación externas, y no solamente para fallar como está actualmente establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la mayoría de las particulares de los estados.

La autonomía de funcionamiento que deben detentar los tribunales administrativos en las entidades federativas, se resume en su capacidad de autogobernarse. Dicha autonomía se manifiesta a través de: a) la autonomía jurisdic-

---

<sup>21</sup> Sobre estos aspectos, véase YANOME YESAKI, Mauricio, *La inconstitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León para conocer y resolver las controversias y conflictos entre la administración pública municipal y los particulares*. México, Ed. Elsa G. de Lazcano, 2002.

<sup>22</sup> Poder Judicial de la Federación. *La independencia del Poder Judicial de la Federación*. México, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006., p. 34.

cional que incluye a la técnica; y b) la autonomía patrimonial, que contiene la presupuestaria así como la financiera, lo que le permite aprobar su proyecto de presupuesto, así como autodeterminarse en el manejo de sus recursos económicos.

De lo anterior concluye que dichas características evidencian la autonomía no sólo de gestión presupuestal, sino en acciones de gobierno de carácter jurisdiccional en el Distrito Federal y en las entidades federativas, que permiten afirmar que los tribunales administrativos estaduales no deben estar subordinados jerárquicamente al Poder Ejecutivo Estadual, ni a la Asamblea Legislativa, ni a los Congresos Locales, así como tampoco al Tribunal Superior de Justicia y que, en consecuencia, al tener tal concepción peculiar constituye un órgano de gobierno ya que cuenta con patrimonio propio y tiene delimitado su ámbito de atribuciones competenciales en la ley por mandato constitucional. Luego entonces, gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Ahora bien, desde un punto de vista gramatical, el Diccionario de la Lengua Española, en su primera acepción define a la autonomía como la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”, en consecuencia, tanto las entidades federativas (estados de la República y Distrito Federal) como los municipios, gozan de cierto grado de autonomía, pues se rigen mediante normas y órganos de gobierno que les son propios, en razón de criterios territoriales. Por tanto, de acuerdo a los rasgos que se encuentran en diversos ordenamientos jurídicos, es posible referir los siguientes tipos de autonomía:

- 1) *La autonomía técnica*: es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia que les ha sido asignada;
- 2) *La autonomía orgánica*: se refiere a la no dependencia jerárquica de ningún otro poder o entidad;
- 3) *Autonomía financiera-presupuestaria*: estos órganos gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y de disponer de manera responsable y ajustado al marco jurídico de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines;
- 4) *Autonomía normativa*: se encuentran facultados para emitir los reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas;
- 5) *La autonomía de funcionamiento*: es una combinación de los otros tipos de autonomía, ya que implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin

restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, en cierta forma, tanto a la autonomía técnica, como a la orgánica, la financiera-presupuestal y la normativa;

6) *La autonomía plena*: que implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin acotación o subordinación externas, sin embargo, tal género de autonomía no existe propiamente, pues cuando se hace alusión a ella, siempre es con alguna limitante.

Con base en todo lo antes expuesto, se puede concluir que los órganos constitucionales autónomos son entidades que ostentan diversos grados de independencia respecto de los tres poderes tradicionales —Legislativo, Ejecutivo y Judicial—, con la peculiaridad de que tienen atribuidas determinadas funciones del Estado y gozan de las características siguientes:

- 1) Independencia jurídica de los poderes del Estado (autonomía orgánica y funcional).
- 2) Atribución de una o varias funciones del Estado (autonomía técnica).
- 3) Facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa).
- 4) Capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera-presupuestal y administrativa).

Por lo anterior es de concluirse que, un auténtico órgano constitucional autónomo cuenta con especialización en su área, además es necesario que dicho órgano no se guíe por intereses partidistas o situaciones coyunturales, y no responda a las consignas de las autoridades sino que actúe con una verdadera independencia al momento de emitir sus resoluciones, es decir, deben tener los conocimientos especializados que les permitan valorar de manera adecuada los asuntos que se les presenten. En la medida que un órgano tenga independencia respecto de los poderes tradicionales y se evite cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, se asegura y garantiza su autonomía, pues esta característica no los exime del cumplimiento de los “principios de control y responsabilidades de sus miembros que existen para los demás poderes, de tal forma que la autonomía no sirva como excusa para dejar de cumplir con el ordenamiento jurídico. En este sentido, los órganos constitucionales autónomos

mos deben desarrollar sus funciones con apego a los principios del Estado de Derecho”.<sup>23</sup>

## V. HACIA LA TRANSFORMACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EN UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

Con la expedición del Código Fiscal del Estado de Nuevo León publicado en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 1955, se estableció por primera vez en esta entidad federativa un órgano jurisdiccional que dictaba sus fallos en representación del Ejecutivo estadal, pero a la vez era independiente del mismo y de cualquier autoridad administrativa denominado: *Juzgado Fiscal del Estado de Nuevo León*, el cual se encontraba regulado en el Título VIII, mismo que contiene diez capítulos y comprende del artículo 147 a 188 inclusive, con competencia para conocer de los juicios que se inicien en contra de: *a) las resoluciones y liquidaciones de la Tesorería General del Estado o sus dependencias que determinen la existencia de un crédito fiscal; b) los acuerdos que impongan definitivamente sanciones por infracciones a las leyes fiscales; c) cualquier resolución diversa a las anteriores, dictada en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo; d) el procedimiento administrativo de ejecución; e) la negativa de la Tesorería General del Estado para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento y; f) alguna decisión administrativa dictada de manera favorable a un particular por la Tesorería General del Estado para que sea declarada nula.*

El 30 de noviembre de 1984 aparece publicado en el mismo órgano de difusión oficial estadal un nuevo Código Fiscal del Estado, el cual abroga el expedido el 31 de diciembre de 1955, en razón de que este ordenamiento busca adecuarse a las reformas realizadas en el ámbito federal, además de que a esa fecha se adhirió el Estado de Nuevo León al sistema nacional de coordinación fiscal, por lo que la organización y funcionamiento del Juzgado Fiscal de la entidad federativa quedó regulada en el Título VI, que consta de doce capítulos y que comprende del artículo 191 al 250 inclusive.

Con la reforma a la otrora fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 17 de marzo de 1987, se presentaron ante el Congreso del Estado de Nuevo León por orden cronológico en momentos diferentes dos iniciativas de ley, la primera, consistente en la

---

<sup>23</sup> CARBONELL, Miguel, “Los órganos constitucionales autónomos”, en LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro y Juan Martín VOCOS CONESA. (Coords.) *Perspectivas del derecho público en el umbral del siglo XXI*. Argentina, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 2003., p. 128.

Ley Orgánica y Código Procesal ambos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo mediante las cuales se trasformó el Juzgado de lo Fiscal en un verdadero tribunal administrativo; y la segunda iniciativa fue la adición de la fracción XLV al artículo 63 de la Constitución Política del estado, mediante la cual se arroga de competencia el Poder Legislativo Estadual para instituir un Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la entidad.

Respecto de la primera, es dable resaltar lo asentado por las Comisiones Unidas de Justicia, y Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado, al analizar la iniciativa de ley en estudio, que en síntesis señalaron:

“...La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el estado, implica transformar el Tribunal Fiscal de la entidad en Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ampliando su competencia para que conozca, no sólo las resoluciones fiscales, sino que tenga intervención en la calificación de legalidad de los diversos actos y contratos que se dan dentro de la administración pública del estado ... Consideramos además, que deben ser sujetos a revisión todos aquellos actos de la administración pública estatal y municipal, tanto central como paraestatal de ambos niveles de gobierno que dicten en ejecución de convenios de colaboración administrativa, o para el ejercicio de funciones la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que en el desarrollo económico y social del estado, lo haga necesario...”.<sup>24</sup>

De este proceso legislativo derivó la expedición y publicación de los decretos números 213 y 214 difundidos en el Periódico Oficial del Estado el 5 de julio de 1991, que contienen la Ley Orgánica y el Código Procesal ambos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo respectivamente, con los que se logró transformar el Tribunal Fiscal de esta entidad federativa en un verdadero Tribunal Administrativo de plena jurisdicción, con amplia competencia administrativa, con dependencias regionales y servicios de asesoría jurídica gratuita.

Por lo que toca a la segunda, es de señalarse que el Poder Legislativo de esta entidad federativa se atribuyó la facultad para instituir un tribunal contencioso administrativo estatal en la norma fundante local hasta el 20 de noviembre de 1992, fecha en la cual fue difundido en el Periódico Oficial del Estado el decreto número 100 mediante el cual se adiciona la fracción XLV del artículo 63 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, lo que trajo consigo una situación similar a lo acontecido con el otrora Tribunal Fiscal de la Federación que nació sin una base constitucional, ya que dicha

---

<sup>24</sup> LXV Legislatura del H. Congreso del Estado. Sala de Comisiones., *ob. cit.*, pp. 3-4.

adición fue posterior a la promulgación y publicación de la Ley Orgánica y Código Procesal ambos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Estado.

En cuanto a su integración el artículo tercero de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, establecía que:

“El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, será unitario y estará integrado por un magistrado, los Secretarios y el personal auxiliar que se requiera. El número de magistrados podrá ser aumentado, a juicio del Ejecutivo, cuando la cantidad de asuntos así lo amerite y sus resoluciones seguirán siendo unitarias”.

De la disposición transcrita se desprende que en su origen el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, fue unistancial, lo que provocaba al menos dos grandes inconvenientes: primero, entratándose de la recusación del magistrado y segundo, en cuanto a la revisión de las sentencias como recurso ordinario a favor de las autoridades administrativas. Estos aspectos fueron analizados en una ocasión anterior,<sup>25</sup> concluyéndose que era indispensable la creación de una Sala Superior y al menos dos Salas Ordinarias, así como establecer el recurso de revisión.

Posteriormente, el 09 de enero de 1997, el Ejecutivo Estatal presentó a la consideración del H. Congreso del Estado, la iniciativa de ley denominada: *Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León* que en la exposición de motivos manifestó lo siguiente:

“...En julio de 1991 se publicó en el estado la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo y su Código adjetivo; desde ese año a la fecha se han producido cambios muy importantes en la percepción de la administración pública por parte de los particulares. El incremento en el número de los asuntos que se ventilan ante ese Tribunal de lo Contencioso Administrativo demuestra que los particulares cada vez toman más conciencia de la dimensión real del poder público. Se le cuestiona y se inconforman ante sus manifestaciones concretas.

Para satisfacer con oportunidad esos requerimientos de justicia administrativa, es necesario revalorizar el funcionamiento y estructura del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de tal manera que éste cumpla con mayor eficacia sus cometidos. Esta iniciativa es acorde con este importante cometido, aunado a que el incluir en un solo cuerpo las normas orgánicas y procesales de este Tribunal dan la facilidad

---

<sup>25</sup> YANOME YESAKI, Mauricio. *La recusación del magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León*. Tesis recepcional, UDEM, 1995., pp. 1-83.

dad al ciudadano y a la autoridad de un manejo ágil e integrado para resolver sus problemas competencia de este Tribunal, evitándole confusiones que resulten en injusticia.

Se propone que este Tribunal sea integrado por tres Salas Unitarias, de las cuales una será la Sala Superior a cargo del Presidente del Tribunal, que será competente para conocer del recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones que dicten los magistrados de las Salas Ordinarias. Estas Salas serán dos, primera y segunda, cada una de ellas a cargo de un magistrado que conocerá en forma indistinta de los asuntos competencia del Tribunal.

La nueva estructura y competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, obedece fundamentalmente, a la necesidad de satisfacer con mayor oportunidad el reclamo de la justicia administrativa demandada por los mismos particulares, que se refleja con el número cada vez más ascendente de cuestiones planteadas ante ese órgano jurisdiccional; de tal manera que el principio constitucional de imparcialidad de justicia pronta y expedita sea plenamente cumplido...”.<sup>26</sup>

Dicha iniciativa fue aprobada mediante el decreto número 386, publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 21 de febrero de 1997. En este ordenamiento se prevé la estructura del Tribunal de lo Contencioso Administrativo integrado por tres Salas unitarias, de las cuales una será la Sala Superior, a cargo del Presidente del Tribunal, que será competente para conocer de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones que dicten los magistrados de las Salas Ordinarias, las que conocerán de manera indistinta los asuntos de competencia del Tribunal; por otra parte, se regula el procedimiento en las etapas que se deberán agotar en los juicios que se planteen ante dicho Tribunal, estableciéndose como ley supletoria para la resolución de controversias el Código de Procedimientos Civiles del Estado. Este ordenamiento abroga la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, publicados en el Periódico Oficial del Estado en fecha 5 de julio de 1991. Conforme a su artículo primero transitorio, esta Ley entrará en vigor a los sesenta días hábiles contados a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, es decir, dicho término se cumplió en fecha 21 de mayo de 1997.

Ahora bien, la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, como se encuentra regulado actualmente, es formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional con autonomía plena para dictar sus fallos, por lo que resulta dependiente al menos orgánica-

---

<sup>26</sup> LXVII Legislatura del H. Congreso del Estado. Exposición de motivos que crea la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León. Monterrey, N.L. s/e., pp. 1-5.

mente de la administración pública estadal, según se advierte de los artículos 54, 55, 57 y 58 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, que disponen que:

**TÍTULO QUINTO  
DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS**

Artículo 54. Para resolver los conflictos que se presentaren en las relaciones laborales entre el estado y sus trabajadores, entre los patrones y sus trabajadores, o bien, las controversias que se susciten entre las autoridades del estado y los particulares, existirán un Tribunal de Arbitraje, una Junta Local de Conciliación y Arbitraje y un Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 55. Los Tribunales Administrativos mencionados gozarán de plena autonomía jurisdiccional para emitir sus resoluciones.

Artículo 57. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Tribunal de Arbitraje se regirán por la legislación correspondiente.

Artículo 58. Para el ejercicio de sus funciones, estos tribunales contarán con el apoyo administrativo del Poder Ejecutivo del Estado.

De lo anterior, se concluye que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, no puede ser considerado un órgano constitucional autónomo estadal, aunque “la independencia de un Tribunal se gana por la actividad jurisdiccional y no por la inclusión en los textos legales”.<sup>27</sup> Asimismo, es un órgano jurisdiccional de plena jurisdicción en contraposición de mera anulación, lo que significa que su función principal es la tutela de los derechos subjetivos de los particulares, ya que indica cómo se debe resolver y tiene los medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.

Por lo que se refiere a su competencia, ésta se encuentra establecida en el artículo 17 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, que *ad literam* dispone:

“El Tribunal de lo Contencioso Administrativo será competente para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones que se indican a continuación dictados, ordenados, ejecutados, o que se pretenda ejecutar, por autoridades administrativas fiscales o entidades de la Administración Pública Paraestatal o de los Municipios del Estado de Nuevo León, cuando estas últimas actúen en carácter de autoridad:

I. Que determinen la existencia de una obligación fiscal, la fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;

---

<sup>27</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis *ob. cit.*, p. 203.

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 devolución de un saldo a favor del contribuyente;

III. Los dictados en el procedimiento administrativo de ejecución siempre y cuando:

a) Que el crédito que se exige se ha extinguido legalmente o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 22 del Código Fiscal del Estado;

b) 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;

El tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, 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.

c) Que el procedimiento administrativo de ejecución no se encuentra ajustado a la ley. En este caso, las violaciones cometidas antes de la etapa del remate sólo podrán hacerse valer hasta el momento de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables o de actos de imposible reparación material, en cuyo caso el juicio podrá interponerse contra el acta en que conste la diligencia de embargo. Si las violaciones tuvieran lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria o se trate de venta de bienes fuera de subasta, el juicio se interpondrá contra la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta.

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

V. Que impongan sanciones no corporales por infracción a las leyes y reglamentos estatales o municipales, de carácter administrativo o fiscal;

VI. Que determinen responsabilidad administrativa en contra de los servidores públicos del Estado o de los Municipios;

VII. Los 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;

VIII. Que se refieran a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos, en los que sean parte del Estado o los Municipios, o sus entidades paraestatales o paramunicipales.

- IX. Los relativos a la responsabilidad patrimonial extracontractual reclamada al Estado, a los Municipios, o a las entidades paraestatales o municipales;
- X. Los que se promuevan contra cualquier acto u omisión definitivos de las autoridades administrativas del Estado, de los Municipios y de sus entidades paraestatales o municipales, que afecten los intereses jurídicos de los particulares;
- XI. Los que se promuevan en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales, estatales o municipales, al resolver los recursos establecidos por las leyes y reglamentos respectivos;
- XII. Los que promuevan las autoridades estatales o municipales o los titulares de sus entidades paraestatales o municipales, para que sean nulificadas las resoluciones administrativas o fiscales dictadas por ellas mismas, favorables a los particulares;
- XIII. Los que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas, configuradas por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fije o a falta de término de cuarenta y cinco días;
- XIV. Los demás que se promuevan en contra de actos o resoluciones que por su naturaleza o por disposición de otras leyes se consideren como competencia del Tribunal.

De igual manera, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo será competente, por medio del Presidente o magistrado de la causa, según sea el caso, para conocer y resolver los recursos de revisión y queja que se promuevan conforme a lo dispuesto en los artículos 90, 91 y 92 de esta Ley”.

De la transcripción de este dispositivo es de destacarse dos cuestiones: primero, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo mantiene competencia en asuntos de índole municipal, lo que contraría la reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; segundo, con base en su fracción VI del artículo 17 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, dicho órgano jurisdiccional ha establecido varios criterios jurisprudenciales en los términos de los numerales 98 a 101 de la normativa en análisis, que se estiman atentatorios del principio de división de funciones establecido en el aráigo 49 de la norma fundante, al considerar de su competencia el conocimiento de las resoluciones dictadas por el Consejo de la Judicatura del Estado que imponen sanciones disciplinarias a los servidores públicos del Poder Judicial Estadual. Dichos criterios son al tenor siguiente:

**TRIBUNAL DE LO CONTECISO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ACTOS DE AUTORIDADES MUNICIPALES.** De conformidad con lo dispuesto en los

artículos 1 y 17 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tiene competencia legal para conocer de los juicios que se promuevan en contra de actos o resoluciones, dictados, ordenados, ejecutados o que se pretendan ejecutar, por autoridades administrativas, fiscales o entidades de los Municipios del Estado, cuando estas últimas actúen con carácter de autoridad; sin que dicha competencia se extinga por las reformas al artículo 115, fracción II, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenidas en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 23 de diciembre de 1999, mediante las que se reconoció a los municipios la facultad de crear sus propios órganos de lo Contencioso Administrativo para dirimir las controversias que se susciten entre éstos y sus gobernados, de acuerdo a las leyes que al efecto expidan las legislaturas locales y, que en el caso de Nuevo León, trajo consigo la expedición del Decreto 383, publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha 13 de octubre de 2000, en el que entre otras, se contiene la reforma al artículo 63 fracción XLV, de la Constitución Política del Estado, con la que se estableció que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Estatal, también conocerá de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública municipal, central o paramunicipal, en los casos en que los municipios no cuenten con el órgano referido en las reformas, así como la relativa al artículo 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, en el mismo sentido; pues de igual modo dicho decreto determinó en su artículo quinto transitorio que en tanto se creen o modifiquen las leyes municipales correspondientes y se establezcan los citados órganos municipales, se continuarán aplicando las leyes existentes. Por lo que, de una interpretación armónica de los dispositivos legales en cita, es posible advertir que para excluir la competencia del Tribunal Estatal, respecto de los actos municipales de referencia es necesaria la existencia del Órgano de lo Contencioso Administrativo Municipal, situación que deberá acreditar la autoridad que convierte en ese sentido la competencia del Tribunal. *Localización: Materia: Común. Número: C.6/2007. Criterio.* Criterio C.6/2007. Aprobado por el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en su tercera sesión extraordinaria, celebrada el 20 de febrero de 2007.

**Antecedentes:**

Recurso de Revisión 017/2004. 28 de noviembre de 2005.

Recurso de Revisión. 230/2006. 15 de junio de 2006.

Recurso de Revisión. 68/2006. 30 de agosto de 2006.

**JUICIO DE NULIDAD. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ES COMPETENTE PARA CONOCER EN ESA VÍA, DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO, QUE SANCIÓN A FUNCIONARIOS JUDICIALES.** De lo expuesto en los artículos 1 y 17 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, se desprende que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene

competencia para conocer de actos de autoridad, cuya naturaleza intrínseca sea administrativa; de ahí que, aún y cuando el Consejo de la Justicia tiene vida jurídica dentro del Poder Judicial del Estado, según se desprende del artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es dable concluir que el tribunal administrativo aludido, sí tiene competencia para dirimir controversias respecto de la legalidad de las resoluciones emitidas por dicho Consejo, lo anterior en razón de que su función no es jurisdiccional, es decir, dicho órgano estatal no tiene atribuciones para resolver situaciones concretas de conflictos entre particulares, sino que su función medular es hacerse cargo de la administración, vigilancia y disciplina de los empleados del Poder Judicial; ello según se establece en el artículo 90 de la Ley Orgánica, antes citada, de lo anterior se denota que el actuar de dicho organismo se circunscribe a tramitar y resolver un procedimiento, que aún cuando se sigue en forma de juicio, tiene como única finalidad el de investigar, analizar y resolver sobre la conducta desplegada por un servidor público perteneciente al referido órgano de poder; de ahí que la naturaleza del acto mediante el que se resuelve ese tipo de procedimientos, debe considerarse intrínsecamente administrativa; máxime que el artículo 109 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Nuevo León, establece el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, como uno de los medios por los cuales un servidor público puede inconformarse contra la resolución que se dicte dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa derivada del ejercicio de las facultades disciplinarias que le corresponden al mencionado Consejo de la Judicatura. *Localización: Materia: Administrativa. Número: C.10/2007. Criterio.* Criterio C.10/2007. Aprobado por el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en su tercera sesión extraordinaria, celebrada el 20 de febrero de 2007.

**Antecedentes:**

Recurso de Revisión 343/2005. 25 de noviembre de 2005.

Recurso de Revisión 593/2005. 28 de abril de 2006.

Recurso de Revisión 603/2005. 12 de mayo de 2006.

**RESOLUCIONES DERIVADAS DEL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DISCIPLINARIAS QUE LE CORRESPONDEN AL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO DE NULIDAD.** De un análisis de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, que contempla los supuestos de competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y en particular de su fracción VI, que a la letra aduce: "...Que determinen responsabilidad administrativa en contra de los servidores públicos del Estado o de los Municipios;...", debe entenderse la palabra Estado en su sentido amplio, como organización jurídico-política autorizada a ejercer la fuerza para tener el control de los miembros de una sociedad, misma que se encuentra depositada en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial,

según se prevé en el artículo 30 de la Constitución Política del Estado. En ese orden de ideas, cuando dicha fracción se refiere a los servidores públicos del Estado, deben entenderse comprendidos los tres poderes; situación acorde con lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios de Nuevo León, en sus numerales 2 y 3, de los cuales se advierte que dicho ordenamiento legal les resulta indistintamente aplicable. Lo anterior, permite considerar que el referido Tribunal puede dirimir las controversias que se interpongan en contra de las resoluciones que se dicten dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa derivadas del ejercicio de las facultades disciplinarias que le corresponden al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado.

*Localización: Materia: Administrativa. Número: C.16/2007. Criterio.* Criterio C.16/2007. Aprobado por el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en su tercera sesión extraordinaria, celebrada el 20 de febrero de 2007.

Antecedentes:

Recurso de Revisión 343/2005. 25 de noviembre de 2005.

Recurso de Revisión 593/2005. 28 de abril de 2006.

Recurso de Revisión 603/2005. 12 de mayo de 2006.

Los criterios transcritos permiten observar que el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, ha rebasado grandemente la competencia que le dotó el Poder Legislativo estatal en la Ley de Justicia Administrativa para esta entidad federativa, en armonía con lo dispuesto en la norma fundante federal y local, ya que por un lado, no puede condicionar a la existencia de un órgano jurisdiccional municipal para excluir la competencia del Tribunal Contencioso estatal respecto de actos municipales ya que la competencia de un órgano jurisdiccional no está sujeta a condiciones suspensivas, es decir, a la expedición de leyes en materia municipal por parte del Congreso del Estado de Nuevo León, —particularmente a la ley que permita el establecimiento de los tribunales municipales de lo contencioso administrativo— sino que siguiendo el principio de supremacía constitucional, una norma ordinaria como lo es la ley que lo regula no puede estar por encima de las disposiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que su ausencia no es óbice para que el similar estatal se arrogué tal competencia.

Por el otro, respecto a la indebida competencia que se arroga el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León para conocer y resolver de las resoluciones que dicta el Consejo de la Judicatura del Estado en materia de responsabilidades de los servidores públicos, el maestro Carlos Francisco Cisneros Ramos, en su carácter de Consejero de la Judicatura del Estado de Nuevo León por el Poder Legislativo, ha interpuesto cuatro contro-

versias constitucionales sobre estos aspectos, las cuales fueron radicadas bajo los números 03/2006, 57/2006, 58/2006 y 54/2007, la primera fue desechada por improcedente, las otras dos están con proyecto de resolución y además sostiene que:

“En Nuevo León existe el Consejo de la Judicatura que es el órgano de administración, disciplina y vigilancia del Poder Judicial del Estado, excluyendo al personal del Tribunal Superior de Justicia. El artículo 94 de la Constitución Política de Nuevo León establece que en el Poder Judicial habrá un Consejo de la Judicatura al que corresponde la administración, disciplina y vigilancia y se compone de tres consejeros uno de los cuales será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, otro designado por el titular del Poder Ejecutivo y otro por el Congreso del Estado.

Entre las atribuciones al artículo 97 de la Constitución local, en su fracción IV le concede, al Consejo la atribución de sancionar las faltas del personal del Poder Judicial. Éste, para tal efecto actúa aplicando la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León. El Consejo de la Judicatura está señalado como autoridad competente para los efecto de aplicación de la Ley citada, conforme a la cual observa las formalidades esenciales del procedimiento administrativo a que se refiere el Título Tercero de la mencionada ley.

De esa suerte el Consejo de la Judicatura al conocer el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de un servidor público judicial realiza un acto formalmente judicial y materialmente administrativo porque por sí y ante sí, realiza las diligencias de investigación correspondiente e impone las sanciones efectivas, por lo que encuadra en el supuesto de actos que no provienen de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo a que se refiere el artículo 114 fracción II de la Ley de Amparo.

El artículo 56 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa dispone que es improcedente el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo contra sentencias o resoluciones del Poder Judicial, sin distinguir si esos actos son dictados en vía jurisdiccional o en vía administrativa.

Ya la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en la jurisprudencia 202/204 sustentó el criterio de que: **“CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LAS RESOLUCIONES EN QUE IMPONE SANCIONES A SUS SERVIDORES PÚBLICOS SON DEFINITIVAS E INATACABLES A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE DEFENSA PREVISTOS POR LA LEY DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, POR LO QUE EN SU CONTRA PROcede EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO”.**

A pesar de esa jurisprudencia obligatoria, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado admite demandas, en juicios contenciosos administrativos en

contra del Consejo de la Judicatura que con motivo de un procedimiento administrativo impone sanción a un servidor público judicial y como contra esas resoluciones no existe norma expresa que le dé competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual al igual que toda autoridad, en los términos del artículo 27 de la Constitución Política de Nuevo León, debe limitar sus atribuciones a los expresamente determinados en la ley, y, al no existir, por otra parte, facultades para otro tribunal, con potestad para conocer de dichas resoluciones la vía idónea, en el caso, es el juicio de amparo indirecto.

También la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en la resolución de contradicción de tesis 27/2006-SS sustentó el criterio de que: “**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE IMPONE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A SUS SERVIDORES PÚBLICOS**”.

En esa tesis la Suprema Corte de Justicia dejó claro que el proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo sólo se aplica a los servidores públicos de dependencias o entidades de la administración pública federal y no en contra de aquellas dependencias que formalmente aparezcan encuadradas en los poderes Legislativo o Judicial”.

Por lo expuesto en líneas que anteceden es de concluirse que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León carece de competencia para conocer de las controversias que se susciten entre particulares y los órganos del Poder Legislativo y del Poder Judicial, así como para conocer de las controversias que se susciten entre los particulares y las administraciones públicas municipales.

Ahora bien, para transformar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León en un órgano constitucional autónomo, se requiere primeramente restar su dependencia orgánica del Poder Ejecutivo y erigirlo como tal en la Constitución Política Estadual.

Además, es recomendable crear un Consejo de la Judicatura en materia administrativa, a fin de contar con un órgano que regule la actuación de los integrantes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, no desde la perspectiva de las responsabilidades administrativas en que pudieran incurrir conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, sino mediante la figura del error judicial, puesto que se están emitiendo sentencias fuera de toda estructura lógica doctrinal del derecho administrativo, al considerarse competentes para conocer de asuntos emitidos por el Poder Legislativo y Judicial de esta entidad

federativa, situación contraria a lo ordenado por el artículo 17 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, como aconteció en el juicio contencioso administrativo número 313/2006 promovido por el entonces Presidente Municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León en el trienio 2000- 2003, en contra de actos emitidos por el Pleno del H. Congreso del Estado, las Comisiones Quinta de Hacienda y Desarrollo Municipal, y de Vigilancia, ambas del H. Congreso, así como la Contaduría Mayor de Hacienda, todas del Estado de Nuevo León con motivo de la no aprobación de la cuenta pública del año 2003.

En dicho juicio, la Primera Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, estimó su competencia en lo dispuesto por los artículos 1, 2, 5, 17 fracciones IV y X y 25 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, atendiendo a que el acto impugnado es materialmente administrativo aunque sea formalmente legislativo, por lo que tuvo a bien resolver que se declara la nulidad de los actos impugnados en virtud de que operó la figura de la caducidad.

Sucede una situación similar, entratándose del inicio del procedimiento administrativo disciplinario y su resolución respectiva, incoado a varios servidores públicos adscritos al Poder Judicial, quienes en ejercicio de su derecho de defensa equivocadamente acudieron ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, órgano jurisdiccional que se consideró competente para ventilar tales asuntos, a pesar de la existencia de un prohibición expresa contenida en el artículo 56 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, por lo que el Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de Nuevo León, contra los autos de admisión interpusieron recurso de revisión ante la Sala Superior del referido tribunal, y contra las sentencias emitidas por ella solicitaron la intervención del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante controversias constitucionales radicadas bajo los números 57/2007 y 58/2007, las cuales fueron resultas en las sesiones públicas ordinarias de fechas 21 y 23 de agosto de 2007 respectivamente.

En consecuencia, lo que aquí se dilucida es precisamente que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León es incompetente para conocer de los actos emitidos por el Poder Legislativo y el Judicial, con independencia de la naturaleza del acto que emitan, es decir, sean o no materialmente administrativos, pues no se pierde la característica legislativa o judicial desde su aspecto formal, y lo que la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León prohíbe es el conocimiento de los actos emitidos por el Poder Legislativo y Judicial de conformidad con la fracción II de su artículo

56, sin realizar distingo atendiendo a la naturaleza del acto que emiten. A mayor abundamiento, me permito transcribir en síntesis lo que se expuso en la primera de ellas:

“SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: OPINIÓN: ...acorde con su propia y especial naturaleza, las controversias constitucionales constituyen una acción cuyo objeto esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales, que afecten las respectivas facultades de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno, o que de alguna manera se traduzcan en una invasión a su ámbito competencial, provocada por otro nivel de gobierno, todo esto, con el fin de que se respeten las facultades y atribuciones que a cada uno corresponde, de tal manera que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas facultades o atribuciones que la propia Constitución prevé;...

... la acción de controversia constitucional,... no es la vía idónea para controvertir una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, aunque se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual en principio a través de este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, lo anterior es así ya que por lo general no puede sostenerse ad cautelam que la controversia constitucional, constituye a la vía idónea para impugnar las resoluciones o sentencias judiciales que recaigan en los juicios de los que conocen los órganos jurisdiccionales, toda vez que ello haría de esta vía un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, siendo que esta vía está reservada para preservar el orden constitucional entre órganos, entes o poderes en sus actos ordinarios y no para someter al control constitucional mecanismos de carácter jurisdiccional; lo anterior conforme a la tesis de jurisprudencia de rubro: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES”.

... en este caso la cuestión a examinar recae estrictamente sobre la presunta invasión de la esfera de competencia de uno de los órganos originarios del Estado, y si la finalidad de este medio de control constitucional es precisamente la preservación de ese ámbito de atribuciones conferido constitucionalmente, debe proceder la acción intentada como un caso de excepción a la regla general que ha establecido este Tribunal Pleno.

En esta medida, considero que no se actualiza la causa de improcedencia analizada en la consulta, dado que, como ya se dijo, el presente asunto es un caso de excepción a la regla general contenida en la tesis anteriormente transcrita.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: ...pues aquí es un problema de competencia no es un problema de una sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso

que se esté combatiendo en sí misma, sino lo que se está diciendo, se metió en algo que no le toca, eso no es del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es una resolución del Consejo de la Judicatura del Estado y eso me toca a mi Tribunal Superior.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: A mí me parece que el Estado moderno se ha ido constituyendo por virtud también del artículo 17 constitucional hacia tribunales plenamente autónomos no a tribunales que tengan un sentido de vinculación, en ese sentido establecer que el Gobernador puede tener alguna injerencia, alguna consideración respecto de las resoluciones sí me parece que es una situación que debilita la garantía que tienen los gobernados por virtud del artículo 17.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: siendo competente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo jurisdiccionalmente para analizar por ejemplo multas del Municipio, bueno, pues no es valedero plantear la controversia contra esto, porque ahí hay una vía jurisdiccional muy clara y es sobre el contenido de la sentencia; en cambio aquí, es sobre las atribuciones del Contencioso Administrativo.

SEÑOR MINISTRO Presidente: Sírvase tomar votación, si tiene o no legitimación procesal pasiva el Gobernador demandado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay mayoría de diez votos en el sentido de que sí tiene legitimación procesal pasiva el Gobernador de Nuevo León.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ...volvemos al otro tema; respecto del cual, quisiera yo hacer una brevíssima precisión; el tema, de si procede o no la controversia en contra de una sentencia dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo, respecto de un acto que emitió el Consejo de la Judicatura Federal. Quise hacer esta precisión porque se ha hablado de una cuestión competencial, y yo no la veo así, es división de poderes, ése debe someter el Poder Judicial del Estado de Nuevo León a un Tribunal que no está dentro de ese poder, sino dentro del Poder Ejecutivo? Esto es un poco parecido al problema que tuvo esta Suprema Corte de Justicia, cuando hace muchos años fue demandada ante un Tribunal Federal de Arbitraje, respecto de un problema laboral de sus trabajadores; y el argumento de la Corte fue, no me someto a esa jurisdicción, porque el Poder Judicial no debe someterse, sería quebrantar el principio de división de poderes.

Creo que, aunque se planten otros argumentos la esencia de la cuestión es esa, por eso la aclaración del señor ministro Azuela, pone de relieve que el caso de un municipio que fue demandado ante el Contencioso Administrativo, es completamente distinto al de un poder que dice, no tiene jurisdicción para analizar mis actos.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: ... En suma, en el presente asunto, las partes no buscan la confirmación, revocación o modificación de una resolución judicial, con el objetivo de evitar la posibilidad de un error por parte de un tribunal, sino que pretenden que se determine, bajo el parámetro de la Constitución, cuál es el órgano competente para dictarla. Así pues, como lo que se podrá decidir en este medio de control constitucional, no es la corrección de la resolución, sino sólo la

competencia para dictarla, concluyo que no es un motivo de improcedencia de la controversia, el hecho de que se impugne una sentencia judicial;

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: ... En su proyecto el señor ministro Aguirre nos hace una síntesis y de los hechos constitutivos de este asunto, de la controversia 57 y dice así: "El Consejo de la Judicatura en Nuevo León, formó un expediente "x" con motivo de un procedimiento administrativo de responsabilidad, en contra de un señor juez de un Distrito Judicial, con residencia en alguna ciudad del Estado de Nuevo León, se siguieron las formalidades, se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de ese juzgador y no se pudo analizar la sanción aplicable porque este señor juez, renunció, inconforme con esta decisión, esta persona que había actuado como juez, presentó una demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso, fue admitida por una magistrada instructora de una Sala Ordinaria y dictó un auto de trámite, contra este auto admisorio, el Consejo de la Judicatura interpuso un recurso de revisión, lo cual hizo que subiera a la Sala Superior, la Sala Superior dictó resolución el 12 de mayo de 2006, en la que declaró infundado los agravios, confirmó el auto admisorio y por ende, estaba tramitándose un procedimiento y es contra éste contra el que se invalida. Si uno ve cuáles son los conceptos de invalidez que están en la página cinco del ministro Aguirre, planteados por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Consejo de la Judicatura Federal, uno se da cuenta que lo que está planteando son estricta y rigurosamente problemas que tienen que ver con un sentido competencial, en ningún momento está cuestionando la legalidad, en ningún momento está abriendo una instancia, en ningún momento está argumentando en contra de la propia resolución, los argumentos que está dando tienen que ver con el artículo 1º, que dice: "que este Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, conocerá de conflictos que tienen que ver entre los particulares y la administración" y posteriormente está citando un artículo el 56, donde dice: "el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es improcedente. Segundo. Contra actos legislativos del Congreso, sentencias o resoluciones del Poder Judicial, laudos de autoridades de trabajo y resoluciones de autoridades electorales y agrarias" consecuentemente lo que está planteando es si debió haberse aplicado o no básicamente el artículo 1º, que tiene que ver con procedimientos seguidos por particulares contra órganos del Estado y en segundo lugar y fundamentalmente contra esta fracción II en cuanto estima que es una resolución del Poder Judicial que debió haberse declarado improcedente ante el tribunal. Yo no creo que estemos abriendo una instancia, no creo que estemos abriendo un sistema de revisión judicial en este caso, sino que estamos tomando un auto de autoridad como la forma mediante la cual nos vamos a acercar al deslinde de competencias entre órganos del Estado y éste me parece que es el caso,...

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: ... exactamente igual o guarda gran similitud con el que estamos resolviendo es el Recurso de Reclamación resuelto por la Primera Sala, los otros dos asuntos realmente escapan por completo a los hechos que

se narran en la presente controversia constitucional; por qué razón, en el presente asunto ya lo había manifestado el señor ministro Cossío, se trata de un problema que ha tenido en materia de responsabilidad un juez del orden común en el Estado de Nuevo León, se le sigue un procedimiento de responsabilidad, al concluir este procedimiento de responsabilidad le dicen que es responsable pero que ya no lo sancionan porque el juez ya presentó la renuncia correspondiente; entonces, él se va al Tribunal de lo Contencioso Administrativo a combatir esta decisión donde dicen que aunque no sancionado sí es responsable; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo admite la demanda y en contra de la admisión de la demanda el Tribunal Superior de Justicia a través de su presidente y en su carácter de presidente del Consejo de la Judicatura promueve el recurso, me parece que es de revisión correspondiente ante la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, diciendo que nunca debieron admitir esa demanda porque no tienen competencia para conocer de este tipo de controversias, pues se trata de la responsabilidad de un funcionario en materia jurisdiccional.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo confirma esta resolución y dice que sí son competentes para conocer, porque se trata de una resolución emitida por una autoridad de uno de los poderes del Estado de Nuevo León; entonces, en contra de esta decisión promueven la actual controversia constitucional y la razón por la que promueven la controversia constitucional es porque el Tribunal Superior de Justicia a través del presidente de este órgano, lo que nos está manifestado es que de alguna manera se está violando el principio de división de poderes, porque se está invadiendo la esfera competencial del Poder Judicial; ellos dicen que conforme a lo establecido por la propia Constitución, en la que se le otorga, en la Constitución federal, en la que dice que los estados se comprometen a tener prácticamente tribunales superiores de justicia que tengan autonomía, independencia y que sobre todo no tengan que depender de ningún otro poder, y además en su Ley Orgánica se establece que, entre las decisiones del Tribunal Superior de Justicia corresponde al Pleno, conocer del recurso de inconformidad que procede en contra de las sanciones impuestas por el Consejo de la Judicatura Federal, y además, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León, dice en su artículo 109: “El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a la presente Ley, podrá interponer el recurso de revocación establecido en este título o impugnarlas directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”.

Y por último les leo el artículo 56 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, en el que dice: “Que el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es improcedente —dice— contra los actos legislativos del Congreso, sentencias o resoluciones del Poder Judicial, laudos de autoridades del trabajo y resoluciones de autoridades agrarias y electorales”.

Bueno, éste es el planteamiento que hace el presidente del Tribunal Superior de Justicia diciendo que por esta razón no deben conocer de las resoluciones que ellos

dicten en materia de responsabilidades o servidores públicos de los que dependen del Poder Judicial, no pueden ser sometidos a la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, puesto que dentro de su misma Ley Orgánica, dentro de sus mismos ordenamientos está estableciendo la forma en que tienen que llevarse a cabo los procedimientos de responsabilidad de sus servidores públicos y que además éstos tienen los medios de impugnación necesarios establecidos dentro de su propia Legislación que concluyen evidentemente con ese recurso de inconformidad del cual es competente el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Con base en estos argumentos, el presidente dice, por tanto no puede el Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocer de este tipo de juicios. Ahora la pregunta es: ¿Tiene facultades el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer de juicios de responsabilidad? Sí, sí la tiene, pero no de responsabilidad de servidores del Poder Judicial del Estado; tiene facultades para conocer de los juicios de responsabilidad de los servidores públicos que dependen del Poder Ejecutivo, es decir, no de los del Poder Judicial. Entonces, por esa razón yo creo que sí están invadiendo estas facultades. Ahora, qué sucede con los precedentes que se han estado utilizando.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: ... creo que eso es prácticamente lo que da este tema de procedencia para abordarlo, estudiarlo en el fondo, esto es, hay que ver si efectivamente se excede de la esfera competencial o no para tomarlo y pronunciarse de esa manera.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Alguien más de los señores ministros. Señor secretario, sírvase tomar votación sobre la procedencia de esta controversia en el aspecto tratado en el proyecto,...

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay unanimidad de once votos, en el sentido de que es procedente esta controversia.

...”.

En cambio, en la sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el jueves 23 de agosto de 2007, al resolver la controversia constitucional 58/2007, se sostuvo que:

“SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Para la presentación de este asunto, el señor ministro Gudiño Pelayo ha entregado un documento escrito, le pido al secretario que se sirva darle lectura.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente, con mucho gusto.

En el proyecto que hoy se presenta a su consideración, se determina que: 1. Este Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en virtud de que se plantea un conflicto entre el

Poder Judicial del Estado de Nuevo León y el Poder Ejecutivo de la misma entidad, a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. 2. La presente controversia constitucional fue promovida oportunamente, de conformidad con el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la Materia y se presentó por parte legitimada para ello. 3. Que no se actualiza la causa de improcedencia aducida por la autoridad demandada prevista en los artículos 19, fracción VIII; y 20, fracción II, en relación con el 1º y 10, fracción II, todos de la Ley Reglamentaria de la Materia, debido a que si bien se trata de una resolución jurisdiccional, debe precisarse que el acto combatido únicamente versa respecto a la determinación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el sentido de que tiene competencia para revisar una resolución emitida por el Poder Judicial del Estado de Nuevo León a través del Consejo de la Judicatura; de modo que no se trata de una resolución que haya dado solución al conflicto litigioso que se sometió a su potestad, es decir, no se trata de una sentencia que haya resuelto el fondo del asunto cuyo contenido se trate de impugnar utilizando este medio de control constitucional como un ulterior recurso, sino que se trata de una determinación que asume, según lo aducido por el actor, una facultad, que de inicio no le corresponde y con la cual se dice se invade la esfera competencial del Poder Judicial local.

4. En el estudio del asunto se determina que la resolución que se combate es contraria a lo que establece el artículo 116, fracciones I, párrafo segundo, y V de la Constitución federal, pues el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León excede su esfera de competencia, que se limita a dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, y dentro de dicha administración pública no se encuentra el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial local, ya que de conformidad con lo que establecen las constituciones federal y local y las leyes del Estado de Nuevo León, dicho Consejo es el órgano competente para aplicar sanciones de carácter administrativo a los funcionarios públicos pertenecientes a dicho Poder, con excepción del Tribunal Superior de Justicia.

En efecto, la evolución de la jurisdicción administrativa mexicana llevó así al establecimiento de organismos de justicia administrativa en las entidades federativas, como es el caso de Nuevo León, e incluyó en su Constitución esta jurisdicción especializada y autónoma, mediante reforma de veinte de noviembre de mil novecientos noventa y ocho, conforme a la cual se reformó el artículo 63, fracción XLV, asimismo fue reformado el once mayo de dos mil uno y el veintidós de julio de dos mil cinco. De lo que se destaca que conforme a la voluntad manifiesta del órgano reformador de la Constitución federal, se facultó a las entidades federativas a establecer Tribunales de lo Contencioso Administrativo, aplicando a estos Tribunales los lineamientos establecidos en el párrafo segundo de la fracción I, del artículo 104 constitucional, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten únicamente entre la administración pública estatal y los particulares.

En ese orden de ideas, para conocer qué es la administración pública estatal, y por ende, definir el ámbito de competencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, debe atenderse a las normas de la Constitución local y de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal que lo contempla, de las cuales se advierte que la Administración Pública del Estado de Nuevo León se constituye la forma de organización del Poder Ejecutivo local, es decir, los órganos administrativos que compondrán a dicho poder, el cual se deposita, en términos del artículo 81 de la Constitución estatal, en un solo individuo “que se titulará Gobernador del estado”.

Asimismo, que el Poder Ejecutivo local está presidido por el Gobernador del Estado, el que para el ejercicio de sus atribuciones se auxilia de dependencias o entidades administrativas que componen a la Administración Pública Estatal. Por tanto, la competencia de los Tribunales de Jurisdicción Contenciosa Administrativa a que alude la fracción V, del artículo 116 de la Constitución federal, se acota a dirimir los conflictos suscitados entre tales dependencias o entidades de carácter administrativo que integran al Poder Ejecutivo local y los particulares, excluyendo así los conflictos suscitados entre los otros poderes de la entidad y los particulares.

De lo anterior se desprende que el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, tiene competencia constitucional para dirimir sólo las controversias suscitadas entre los órganos de la Administración Pública del Poder Ejecutivo local, ya sea central o paraestatal y los particulares, pues los conflictos surgidos entre éstos y los poderes Legislativo y Judicial, o alguno de estos órganos, no pueden ser resueltos por los Tribunales de Jurisdicción Contenciosa Administrativa, dado que no existe ninguna prevención constitucional en ese sentido, por el contrario, se precisa con claridad la competencia limitada de estos tribunales.

Ahora bien, del análisis de la Constitución federal y la Legislación local se desprende que el Consejo de la Judicatura Federal del Estado de Nuevo León, es un órgano de carácter administrativo del Poder Judicial de dicha entidad federativa, que no tiene facultades jurisdiccionales y que tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del propio poder, con excepción del Tribunal Superior de Justicia.

Por tanto, debe precisarse que la circunstancia de que el Consejo de la Judicatura sea un órgano administrativo del Poder Judicial, no significa que sea una autoridad administrativa en su connotación tradicional, pues aun y cuando ejerce funciones de esa índole, es un órgano integrante del Poder Judicial local, y por tanto, debe considerarse como una autoridad formalmente judicial y no una autoridad administrativa, como erróneamente fue considerada por el Tribunal Contencioso Administrativo demandado.

Por tanto, menos aún podría equipararse a una autoridad de la administración pública estatal; así, entratándose del Poder Judicial, la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura de la Entidad, establecen que los procedimientos de responsabilidades administrativas

de los servidores públicos del Poder Judicial local, con excepción de los del Tribunal Superior de Justicia, serán tramitados y resueltos por el Consejo de la Judicatura; que dichos procedimientos se llevarán a cabo de conformidad con lo que establece la Ley de Responsabilidades para la entidad, que el Pleno del aludido Consejo, podrá desechar de plano las quejas o denuncias que no reúnan los requisitos necesarios para que proceda la investigación e instrucción del procedimientos de responsabilidad administrativa, y por último que contra las resoluciones en las que el Consejo de la Judicatura imponga sanciones, procede el recurso de inconformidad del que conocerá el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

En este orden de ideas, debe destacarse del examen integral del contenido de los artículos 105, 106 y 109 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, se llega a la conclusión de que sólo son aplicables tratándose de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la administración pública estatal, debido a que el artículo 79 de la citada Ley de Responsabilidades, establece expresamente: que el Poder Judicial entre otras autoridades establecerá de conformidad con su Legislación respectiva, los órganos competentes para tramitar los procedimientos derivados por el incumplimiento de las obligaciones administrativas de sus servidores públicos, e imponer las sanciones previstas en la misma ley; en ese tenor, el examen teleológico y sistemático del Título Quinto, Capítulo Único de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, forma convicción de que el medio de defensa ordinario previsto en su artículo 105, no es aplicable entratándose de resoluciones del Consejo de la Judicatura estatal, que impone sanciones a los servidores públicos del Poder Judicial local, con excepción de los servidores del Tribunal Superior de Justicia, por faltar a las obligaciones previstas, el artículo 50 de la precisada Ley, ya que sólo son aplicables en relación con las resoluciones dictadas por los órganos competentes de la administración pública estatal.

En este sentido, si en el caso el acto impugnado contraviene lo previsto por el artículo 116, fracciones III y V, de la Constitución federal; en consecuencia, también se transgrede el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de la propia Constitución, puesto que no se sujetó a sus principios y postulados. Atentamente, ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, entonces quedan superados los temas de violaciones al procedimiento y de improcedencia o procedencia en este caso de la Controversia constitucional; en cuanto al fondo, se propone la declaración de invalidez por haber desbordado su competencia el Tribunal Administrativo.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Para sugerir que dentro de este engrose, se dé un sitio a lo que probablemente pudiera ser el punto de partida para señalar que constitucionalmente los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en absoluto pueden intervenir en la esfera del Poder Judicial;...

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Algún otro comentario?

Bueno, destaco que el proyecto ciertamente se centra en la consideración fundamental de que la competencia de los tribunales de jurisdicción contenciosa administrativa a que alude la fracción V del artículo 116 constitucional, se acota a dirigir controversias que se susciten entre las dependencias y entidades que conforman el Poder Ejecutivo local y los particulares excluyendo los conflictos que pudieran suscitarse entre estos últimos con otros poderes de la entidad como es el Judicial.

Este argumento central es el que me motiva el voto favorable al proyecto y ya nos ha hecho el ofrecimiento el señor ministro ponente de recoger los argumentos sugeridos por los otros señores ministros.

No habiendo escuchado propiamente oposición al punto resolutivo del proyecto, consulto al Pleno su aprobación en votación económica.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, hay mayoría de nueve votos a favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** EN CONSECUENCIA, POR ESA MAYORÍA DE VOTOS DECLARO RESUELTO ESTE ASUNTO EN LOS TÉRMINOS DE LA CONSULTA”.

## VI. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. UNA QUIMERA

Aún y cuando el Constituyente Permanente de 1999 le otorgó a los municipios mexicanos la función jurisdiccional, ésta en el Estado de Nuevo León es una quimera por la negligencia o dejadez del Congreso estatal que desde la Sexagésima Novena Legislatura hasta la actual Septuagésima Primera, no han podido dar cabal cumplimiento al artículo segundo transitorio del decreto de reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.

Lo anterior es así, pues no es óbice que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido el 10 de marzo de 2005 la sentencia de la controversia constitucional 46/2002, en donde ordenó al Congreso del Estado de Nuevo León a adecuar la Constitución estatal, así como expedir las leyes en materia municipal necesarias para el establecimiento de los tribunales municipales de lo contencioso administrativo, pues ésta mediante acuerdo de fecha 13 de junio de 2007 emitido por ese máximo órgano jurisdiccional la tuvo por cumplimentada, a pesar de que las adecuaciones realizadas por el Congreso estatal a la Constitución Política del Estado sean insuficientes para tal efecto y que las leyes secundarias ni se han reformado en su totalidad, ni se ha expedido la ley que regule este tipo de órganos jurisdiccionales en el ámbito muni-

cipal, lo que se traduce en una victoria pírrica en perjuicio de la autonomía municipal.

Cabe añadir que ante el Congreso del Estado se presentaron dos iniciativas desde el mes de marzo de 2006, consistentes por una parte en la reforma al artículo 63 fracción XLV de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y a los numerales 169 y 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León y por la otra, Ley de Justicia Contencioso Administrativa para los Municipios del Estado de Nuevo León, con el fin de adecuar el orden jurídico constitucional y legal en esta entidad federativa a lo ordenado por el Constituyente Permanente de 1999 y lograr el establecimiento de los tribunales de lo contencioso administrativo municipales, las cuales al día de hoy, sólo se turnaron a las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y de Justicia y Seguridad Pública mas no les han dado seguimiento, lo que ha provocado un desacato a un mandato tanto del Constituyente Permanente como del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 46/2002.

Ante tal situación se requiere a la brevedad su corrección, mediante la expedición y publicación de las iniciativas en comento, o en su caso que el Poder Legislativo Estadual realice las adecuaciones a dichas iniciativas, lo anterior con el fin de que se instaure un Tribunal Municipal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Nuevo León, con competencia para conocer de los asuntos de índole municipal exclusivamente, por lo que se proponen dos formas de constitución a saber: *a)* uno con competencia para los 51 municipios que componen el Estado de Nuevo León, y *b)* uno en cada municipio de esta entidad federativa, ya que ambas formas de establecerlo cumplen a cabalidad el espíritu de la reforma municipal de 1999 y se acata perfectamente lo ordenado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la referida controversia constitucional.

En el primer caso, se requiere la celebración de convenios de colaboración con aquel ayuntamiento que cuente con dicho órgano jurisdiccional. Por tanto, —como se concluyó en diverso estudio—<sup>28</sup> se debe establecer un Tribunal Municipal de lo Contencioso Administrativo que cumpla con los requiri-

---

<sup>28</sup> YANOME YESAKI, Véase Mauricio, “Hacia un modelo de Tribunal Municipal de lo Contencioso Administrativo en México. –sobre los requisitos de existencia que deben gozar para que sean considerados verdaderos tribunales a la luz de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. –Debate Administrativo”. México. *Revista del Foro Mundial de Jóvenes Administrativistas*. Sección México. Año 1, Número 1, enero-abril 2007. Pp. 232-256. Visible en línea en <http://www.fomujad.org/publicaciones/debateadministrativo/numero1/11.pdf>

sitos de existencia que permitan considerarlo como un verdadero tribunal a la luz de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y no como una simple autoridad administrativa que realiza funciones materialmente jurisdiccionales.

Luego, resulta indispensable señalar que dicho órgano jurisdiccional debe contar al menos con una Sala Superior y tres Salas Ordinarias, ergo, dividir el Estado en tres regiones a saber: Centro, Sur y Norte. En la primera, se establecería la Sala Superior y una Sala Ordinaria erigiéndose en el Municipio de Monterrey, teniendo competencia además en los siguientes municipios: Apodaca, San Nicolás de los Garza, Escobedo, San Pedro, Santa Catarina, Guadalupe, Abasolo, Benito Juárez, Cadereyta Jiménez, El Carmen, General Zuazua, Doctor González, García, Higueras, Hidalgo, Marín, Pesquería y Los Ramones.

En la del Sur se establecería una Sala Ordinaria erigiéndose en el municipio de Linares, teniendo competencia además, en Arramberri, China, Doctor Arroyo, Galeana, General Bravo, Noriega, Montemorelos, Zaragoza, Rayones, Iturbide, Santiago, General Terán, Hualahuises y Allende.

En la del Norte se constituiría una Sala Ordinaria en el Municipio de Sabinas Hidalgo teniendo competencia además en Cerralvo, Agualeguas, Ciénega de Flores, Doctor Coss, Bustamante, Anáhuac, Lampazos, Los Aldamas, General Treviño, Mina, Los Herrera, Salinas Victoria, Parás, Melchor Ocampo, Villaldama y Vallecillo.

Una vez establecida la competencia por territorio del Tribunal Municipal de lo Contencioso Administrativo, es necesario, apuntar su correlativa material, la cual fue puesta a consideración del H. Congreso del Estado de Nuevo León en la iniciativa de Ley de Justicia Contencioso Administrativa para los Municipios del Estado de Nuevo León en los siguientes términos:

**Artículo 25.** Son atribuciones del Presidente del Tribunal:

- I. Admitir y tramitar los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones de los jueces instructores;
- II. Conocer y resolver, previo informe del juez de la causa, de las excitativas que para la impartición de justicia promuevan las partes, cuando no se dicte la resolución que corresponda dentro de los plazos señalados por esta Ley;
- III. Calificar las excusas o impedimentos de los magistrados y jueces del Tribunal y, en su caso, designar a quienes deban sustituirlos;
- IV. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre los jueces de las Salas Ordinarias;
- V. Conocer del cumplimiento de las sentencias que dicte y en su caso ejecutarlas;

- VI. Aplicar los medios de apremio para hacer cumplir las resoluciones del Tribunal;
- VII. Conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los magistrados y demás personal del Tribunal, así como de las irregularidades que cometieran en el ejercicio de sus funciones, y acordar la aplicación de sanciones; previa audiencia del denunciado;
- VIII. Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos o resoluciones del Pleno que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo.
- IX. Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades;
- X. Despachar la correspondencia del Tribunal;
- XI. Dirigir los debates y conservar el orden de las sesiones del Pleno;
- XII. Tramitar los demás asuntos de su competencia, hasta ponerlos en estado de resolución;
- XIII. Administrar el presupuesto del Tribunal;
- XIV. Firmar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos del Pleno;
- XV. Firmar, conjuntamente con el Secretario General de Acuerdos, los engroses de sus resoluciones;
- XVI. Rendir al Pleno del Tribunal un informe dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año, dando cuenta de la marcha del Tribunal y de los principales criterios de interpretación adoptados;
- XVII. Designar al personal administrativo, y
- XVIII. Los demás asuntos de carácter ordinario no reservados al Pleno ni a las Salas Ordinarias;
- XIX. Las demás que le correspondan conforme al Reglamento Orgánico del Tribunal que expida el Municipio al que corresponda.

**Artículo 39.** Los jueces de las Salas Ordinarias, tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Atender la correspondencia de la Sala, autorizándola con su firma.
- II. Proponer a la Presidencia del Tribunal los nombramientos o remociones del personal de la Sala y conceder licencias, con la previa conformidad del Presidente del Tribunal.
- III. Dictar las medidas que exijan el orden, buen funcionamiento y la disciplina de la Sala, exigir se guarde el respeto y consideración debidos, e imponer las correspondientes correcciones disciplinarias al personal bajo su mando.
- IV. Realizar los actos administrativos o jurídicos de la Sala que no requieran la intervención de los otros dos jueces de la Sala.
- V. Proporcionar oportunamente al Presidente del Tribunal los informes sobre el funcionamiento de la Sala y enviar las tesis dictadas por ella.
- VI. Dirigir el archivo de la Sala.

VII. Conocer indistintamente de los juicios que se promuevan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en los casos a que se refieren las fracciones I a XIV del artículo 20.

VIII. Admitir o desechar o tener por no presentada la demanda o la ampliación, si no se ajustan a la Ley.

IX. Admitir o tener por no presentada la contestación de la demanda o de su ampliación, o desecharlas en su caso.

X. Admitir o rechazar la intervención del tercero.

XI. Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas.

XII. Sobreseer los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción en los casos de desistimiento del demandante o revocación de la resolución impugnada por el demandado.

XIII. Tramitar los incidentes que le competan, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala.

XIV. Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma.

XV. Formular el proyecto de sentencia definitiva.

XVI. Conocer de los recursos de queja que se interpongan con motivo de sus resoluciones, quienes los substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta Ley.

XVII. Las demás que le corresponden conforme al Reglamento Orgánico del Tribunal que expida el Municipio al que corresponda.

En el segundo caso, además, de la reforma a la Constitución estadal y la expedición de la Ley de Justicia Administrativa para los municipios del Estado de Nuevo León, se requerirá la emisión de un reglamento municipal que regule la actuación del Tribunal Municipal de lo Contencioso Administrativo por cada uno de los 51 municipios del Estado, cumpliendo las formalidades que para la elaboración de reglamentos señalen los ordenamientos municipales correspondientes.

Ahora bien, en ambos casos su integración debe ser colegiada entratándose de la Sala Superior y las Salas Ordinarias unitarias y sus integrantes tengan la denominación de magistrados y jueces respectivamente.

Finalmente, por lo que se refiere a la revisión de las sentencias dictadas por las Salas Ordinarias, éstas deberán ser revisadas en alzada por la Sala Superior y las que emitan esta última mediante el juicio de amparo directo.

Por todo lo anterior, se estima que están dadas las condiciones para el establecimiento de un Tribunal Municipal de lo Contencioso Administrativo en

el Estado de Nuevo León, que permita dar cumplimiento a lo ordenado por el Constituyente Permanente de 1999 y a lo resuelto en la controversia constitucional 46/2002 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consecuentemente, para que la justicia administrativa municipal deje de ser una quimera, se debe constituir a la brevedad dicho órgano jurisdiccional que cristalice el espíritu de la reforma municipal de 1999.

## VII. REFLEXIONES FINALES

*Primera.* Los órganos constitucionales autónomos responden a la interpretación actual del principio de separación de funciones al colocarlos en un plano de igualdad que los demás órganos del Estado.

*Segunda.* No se deben confundir los órganos constitucionales autónomos con los órganos autónomos, ya que en principio pueden considerarse sinónimos, sin embargo no lo son, ya que los primeros se encuentran contemplados en la norma fundante, y los segundos están configurados en una ley.

*Tercera.* Si lo que se busca es una justicia administrativa independiente e imparcial, se deben transformar los tribunales administrativos tanto federales, estatales y municipales en órganos constitucionales autónomos.

*Cuarta.* El establecimiento de órganos constitucionales autónomos en materia administrativa redunda en beneficio de los gobernados al eliminar los vestigios de una justicia que la población generalmente estima parcial al dirigir conflictos y controversias entre el particular y la administración pública.

## VIII. FUENTES DE CONSULTA

CADENA ROJO, Jaime. “Orígenes y desarrollo del Contencioso Administrativo en México”. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*. Segundo número extraordinario. México, Ed. Tribunal Fiscal de la Federación. s/a.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *La autonomía de los órganos electorales. Una reflexión comparada*, en Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral. México, IIJ-UNAM, 2000.

CARRILLO FLORES, Antonio. *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración pública en México*. México, Ed. Porrúa, 1939.

FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio. *Diccionario de derecho público. Administrativo, constitucional, fiscal*. Argentina, Ed. Astrea, 1981.

GIL RENDÓN, Raymundo. *La nueva forma de organización del poder en México: reingeniería constitucional*. Disponible [en línea]:

<http://www.ccm.itesm.mx/dhcs/juripolis/archivos/arta2.pdf#search=%20organos%20constitucionales%20aut%C3%B3nomos>

Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Coed. Porrúa-IIJ-UNAM, 2004.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro y VOCOS CONESA, Juan Martín. *Perspectivas del derecho público en el umbral del siglo XXI*. Argentina, Ed. Fundación de derecho administrativo, 2003.

LXVII Legislatura del H. Congreso del Estado. “Exposición de motivos que crea la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León”. Monterrey, N.L. s.e.

MARTÍNEZ LARA, Ramón. *El sistema contencioso administrativo en México*. México, Ed. Trillas, 1990.

Poder Judicial de la Federación. *La independencia del Poder Judicial de la Federación*. México, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Tabasco. *Colección de Textos Clásicos de Justicia Administrativa*. México, Ed. Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Tabasco, 1998.

VALLARTA, Ignacio L. *Obras*. México, Ed. Porrúa, 1989. Tomo I.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y Carlos Matute González. *Nuevo derecho administrativo*. México, Ed. Porrúa, 2004.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, Ed. UNAM, 1991.

YANOME YESAKI, Mauricio. *Derecho Administrativo. Parte General*. México, Ed. Elsa G. de Lazcano, 2006.

YANOME YESAKI, Mauricio. “Fundamentos para transformar a los tribunales administrativos en órganos constitucionales autónomos en México. Propuestas y justificación para su consecución”. *Revista del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey. Justitia* No. 14., abril 2006.

YANOME YESAKI, Mauricio. “Hacia un modelo de Tribunal Municipal de lo Contencioso Administrativo en México. —sobre los requisitos de existencia que deben gozar para que sean considerados verdaderos tribunales a la luz de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.— Debate Administrativo. México. Revista del Foro Mundial de Jóvenes Administrativistas. Sección México. Año 1, Número 1, enero-abril 2007, pp. 232-256. Visible en línea en:

<http://www.fomujad.org/publicaciones/debateadministrativo/numero1/11.pdf>

MAURICIO YANOME YESAKI

YANOME YESAKI, Mauricio. *La recusación del magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León.* Tesis recepcional, UDEM, 1995.

ZAVALA GALLARDO, Erick. “Justicia Administrativa”, en *Revista IUS* UMSNH, Publicación autónoma de los estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año 3, No. 6 febrero-marzo 2007, pp. 13-28.