

ano 12 - n. 49 | julho/setembro - 2012
Belo Horizonte | p. 1-288 | ISSN 1516-3210
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

Revista de Direito
ADMINISTRATIVO &
CONSTITUCIONAL

A&C

A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo

INSTITUTO DE DIREITO
ROMEUFELIPE
BACELLAR

© 2012 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andares - Funcionários
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil
Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br
E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Coordenação editorial: Olga M. A. Sousa
Supervisão editorial: Marcelo Belico
Revisão: Adalberto Nunes Pereira Filho
Cida Ribeiro
Cristhiane Maurício
Marilane Casorla

Impressa no Brasil / Printed in Brazil
Distribuída em todo o Território Nacional

Bibliotecárias responsáveis: Ana Carolina Marques - CRB 2933 - 6ª Região
Luciana Gonçalves - CRB 2863 - 6ª Região
Tatiana Augusta Duarte - CRB 2842 - 6ª Região

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados
são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico e diagramação: Virginia Loureiro

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11,
(jan./mar. 2003)- . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela
Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa especialmente credenciada pelo Ministério da Educação – Portaria nº 2.012/06), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta revista está indexada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Diretor-Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

Diretor Editorial

Paulo Roberto Ferreira Motta

Editores Acadêmicos Responsáveis

Ana Cláudia Finger

Daniel Wunder Hachem

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)
Adriana da Costa Ricardo Schier (Instituto Bacellar)	Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Carlos Ari Sundfeld (PUC-SP)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Delpiazzo (Universidad de La República – Uruguai)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Célio Heitor Guimarães (Instituto Bacellar)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)	Nelson Figueiredo (UFG)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Odilon Borges Junior (UFES)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Emerson Gabardo (UFPR)	Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)	Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Eros Roberto Grau (USP)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Rogério Gesta Leal (UNISC)
José Carlos Abraão (UEL)	Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
	Weida Zancaner (PUC-SP)
	Yara Stroppa (PUC-SP)

Homenagem Especial

Guillermo Andrés Muñoz (in memoriam)
Jorge Luís Salomoni (in memoriam)
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)

Reflexiones sobre la justicia contencioso administrativa en México

Rubén Minutti Zanatta

Magistrado del Tribunal de lo Contencioso
Administrativo del Distrito Federal.

Resumen: La competencia contencioso administrativa en México se divide en federal y local, y se limita al juicio de nulidad en la mayoría de los casos. Si bien ha evolucionado desde su creación, enfrenta diversos retos para mejorar, entre los principales lograr su obligatoriedad a nivel local, consolidar su autonomía constitucional, perfeccionar sus figuras procesales y acercarse cada vez más al justiciable. Esto se puede lograr con una mayor congruencia constitucional, aplicación efectiva de la legislación y seguimiento de la doctrina y derecho comparado.

Palabras-clave: Justicia administrativa. Autoridad. Competencia. Autonomía. Acceso efectivo. Medidas cautelares. Jurisdiccional. Nulidad. Legalidad.

Sumario: I Competencia – II Denominación y ubicación – III Proceso y problemática – IV Crítica y propuesta

I Competencia

El marco constitucional de contencioso administrativo en México se encuentra en los artículos 73 fracción XXIX-H, y 116 fracción V, mismos que a la letra señalan:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: [...]

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

Artículo 116.-[...]

V.- Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía

para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

En esta materia, así como en lo civil, penal, electoral y laboral,¹ México cuenta con un sistema de justicia dual: fuero federal y local. En este último existe una gran heterogeneidad y disparidad en materia contencioso administrativa local, lo cual se hace patente con la existencia, por un lado, de entidades federativas que no cuentan con un sistema de justicia administrativa, y por otro, estados que inclusive ofrecen, en consonancia constitucional (arts. 115 y 116), un doble nivel de justicia en la materia, es decir, estatal y municipal (además del fuero federal que se extiende a todo el país).

En 1990² Máximo Gámiz Parral escribió: "En la mayoría de los estados, y salvo algunos recursos administrativos locales, se carece de regulaciones procesales y de tribunales competentes para plantear los conflictos que se presentan con los actos administrativos que van en contra de los intereses de los particulares".³ Afortunadamente en la actualidad⁴ la situación se ha revertido, y la mayoría de las entidades cuentan con recursos y tribunales (o por lo menos instancias contencioso administrativas). De cualquier forma muchos de los comentarios anteriormente vertidos siguen siendo plenamente válidos y deben ser tomados en cuenta.

II Denominación y ubicación

Partiendo de la base constitucional arriba citada, tanto a nivel federal como en 30 entidades federativas (de 32) existen leyes reguladoras del juicio contencioso administrativo con diferentes modalidades (en algunos casos limitado al juicio de nulidad y en una minoría solo a lo fiscal).

Partiendo de la base constitucional arriba descrita y transcrita, tanto a nivel federal como en 30 entidades federativas existen leyes reguladoras del juicio contencioso administrativo con diferentes modalidades (en algunos

¹ La única excepción en materia jurisdiccional es la agraria, que es competencia exclusivamente federal.

² Con reedición en 2000.

³ Gamiz Parral, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, Serie Doctrina Jurídica Número 22, Segunda Edición, IJ-UNAM. México, 2000, p. 327.

⁴ A la fecha, solo Coahuila y Puebla carecen de la implementación de la vía contencioso administrativa.

casos limitado al juicio de nulidad y en la minoría a lo fiscal). La denominación tampoco es homogénea como veremos a continuación; por lo que haremos referencia genérica a todos como Órganos Jurisdiccionales Contencioso Administrativos (OJCA).

Comenzando por su denominación, que no necesariamente induce su naturaleza ni competencia, de los 32 OJCA, 19 se denominan constitucional o legalmente Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), uno TFJFA, uno Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa (TJFA) (Dur⁵), tres TJA (Mich, Nay u NL), uno TF (Tam), uno TFA (Hdgo), uno TA (Jal) y dos TJE (Chis, Yuc). Hay una *Sala Unitaria Administrativa* (BCS), una *Sala Administrativa Electoral* (Cam), una *Sala Constitucional y Administrativa* (QR), y una *Sala Electoral Administrativa* (Tlax).

Con respecto a la naturaleza y ubicación dentro del poder público de los distintos TCAs, encontramos que:

1 - Diecisiete se encuadran dentro del ámbito del PJ:

- 6 con autonomía legal (Ags, Hgo, Jal, Oax, QR, Ver),
- 8 con autonomía constitucional (BCS*, Chih*, Chis, Coah, Dur, Mor, Yuc y Zac), y con la aclaración de que Chih cuenta constitucionalmente y legalmente con la figura del TCA, que no ha sido implementada, por lo que las salas civiles habilitadas continúan ejerciendo la competencia contencioso administrativa. Asimismo, BCS cuenta constitucionalmente y legalmente con la figura del TUCA, que no ha sido implementada, por lo que las salas civiles y administrativas habilitadas continúan ejerciendo la competencia contencioso administrativa, Coah cuenta constitucionalmente y legalmente con la figura del TCA, y a pesar de que se encuentran diversos ordenamientos legales que regulan dichos actos, la aplicación de la ley no se actualiza al no contar con el órgano para ello, ya que no se ha integrado el TCA.
- 2 supeditados al PJ (TSJ) local y 2 que a pesar de contar con la figura de OJCA continúan ejerciendo la competencia contenciosa administrativa a través de salas civiles (Cam, Tlax, BCS* y Chih*).

⁵ Lista de abreviaturas de los estados de la República Mexicana por orden de aparición en este trabajo: Michoacán – Mich, Nayarit – Nay, Nuevo León – NL, Tamaulipas – Tam, Hidalgo – Hdgo, Jalisco – Jal, Chiapas – Chis, Yucatán – Yuc, Baja California Sur – BCS, Campeche – Cam, Quintana Roo – QR, Tlaxcala – Tlax, Aguascalientes – Ags, Oaxaca – Oax, Chihuahua – Chih, Coahuila – Coah, Durango – Dur, Morelos – Mor, Yucatán, Zacatecas – Zac, Sonora – Son, Tabasco – Tab, Baja California – BC, Colima – Col, Distrito Federal – DF, Guerrero – Gro, Guanajuato – Gto, Querétaro – Qro, San Luis Potosí – SLP y Sinaloa – Sin.

- 2 - Cuatro con autonomía legal (Son, Tab, Tams* y TFJFA) sin pertenecer a ningún poder tradicional. Respecto a Tams, en virtud de no haber entrado en vigor el Código del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Tamaulipas, a que hace referencia el Artículo Segundo de los Transitorios del Decreto número 189 de fecha 4 de Diciembre de 1991, el TÍTULO TERCERO – PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO, del Código Fiscal Local, continúa vigente.
- 3 - Once son órganos constitucionales autónomos (BC, Col, DF, Gro, Gto, Mich, Nay, NL, Qro, SLP y Sin).
- 4 - Dos se encuadran dentro del ámbito del PE (EM y Tams*) aunque se les califica de “autónomos” en su constitución y ley respectivamente.

III Proceso y problemática

Como regla general, el proceso para impugnar los actos administrativos que impliquen una resolución definitiva es denominado por los diversos ordenamientos, y conocido doctrinalmente, como juicio de nulidad; y tendrá indefectiblemente como consecuencia, en caso de admitirse a trámite, la confirmación del acto impugnado o la declaración de nulidad, ya sea lisa y llana o “para efectos”.

Dado el enfoque práctico que buscamos en este trabajo, es importante destacar que parte de lo aquí expuesto deriva de la percepción que del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales tenemos desde adentro de los mismos, producto del diario devenir en nuestra actividad profesional. Al respeto, cuando generalicemos, intentaremos excepcionar a las legislaciones y tribunales que no adolecen de las irregularidades que se describan.

A grandes rasgos y a reserva de analizar y sustentar cada afirmación, podemos afirmar que la mayoría de las legislaciones, y por ende los procesos y órganos jurisdiccionales contencioso administrativos (OJCA) del país por ellas regulados, son obsoletas e incompletas en muchos aspectos, sin perjuicio, insistimos, del riesgo que implica toda generalización. Muchos de los OJCA creados ni siquiera cuentan con autonomía (presupuesta), lo cual contradice la naturaleza misma de un órgano jurisdiccional. En lo general, las medidas cautelares son deficientes, incompletas y en ocasiones inoperantes. La mayoría de los juicios se resuelven por cuestiones de forma, específicamente por fallas de fundamentación y/o motivación, para efectos de que la autoridad respectiva vuelva a emitir un acto corrigiendo las deficiencias mencionadas; causal de nulidad de la que se abusa por parte de actores y juzgadores, pues un porcentaje mayoritario se impugna y se resuelve por esta vía, según reiteramos más adelante en este trabajo.

En virtud de sus deficiencias, principalmente legislativas, y no obstante el principio de definitividad como regla general, el sistema contencioso administrativo del país, si se puede hablar de tal, en ocasiones paradójicamente *compite* (y pierde) con el juicio de amparo administrativo indirecto como vía de impugnación paralela. Para muestra bastan las siguientes tesis de jurisprudencia, que se dio durante la vigencia de la anterior Ley, y duró varios años sin corregirse:

Tesis: 2a./J. 71/2002. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO. El artículo 59, primer párrafo, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al establecer que sólo el presidente de la Sala respectiva puede conceder la suspensión de la ejecución de los actos que se impugnen mediante el juicio de nulidad, previa petición del Magistrado instructor a quien, a su vez, le fue solicitada por el actor, exige un requisito adicional a los previstos en la Ley de Amparo para la concesión de tal medida precautoria, ya que el único requisito que contempla este último ordenamiento, en relación con la instancia de parte, es el previsto en la fracción I de su artículo 124, consistente en que el agraviado solicite expresamente al órgano de amparo la concesión de la medida suspensiva, por lo que entre el agraviado y la autoridad facultada para proveer sobre la suspensión solicitada no interviene otra voluntad. Por el contrario, en el supuesto del citado artículo 59, la suspensión de la ejecución de los actos impugnados involucra otra voluntad entre la del peticionario de la medida suspensiva y la de la autoridad competente para otorgarla, lo cual se traduce en una exigencia adicional, no prevista en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado. Consecuentemente, debe estimarse que en el caso en cita resulta procedente el juicio de garantías, conforme a lo previsto en el primer párrafo de la fracción XV del artículo 73 de la ley reglamentaria de referencia, como excepción al principio de definitividad que lo rige, sin necesidad de agotar previamente el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.⁶

⁶ Registro No. 186636. Localización: Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVI, Julio de 2002. p. 153. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Contradicción de tesis 92/2001-SS. Entre las sustentadas por el Segundo y el Décimo Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de junio de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot. Tesis de

Tesis: I.4o.A. J/29 (feb 2004). JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTARLO ANTES DE ACUDIR AL AMPARO, PORQUE LA LEY QUE RIGE A DICHO TRIBUNAL EXIGE MÁS REQUISITOS PARA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO QUE LA LEY DE AMPARO. Conforme a lo dispuesto en los artículos 107, fracción IV, constitucional y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los recursos o medios de defensa ordinarios que establezca la ley del acto reclamado, excepto cuando ésta exija mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión. A este respecto, los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal imponen un requisito para conceder la suspensión que no exige la Ley de Amparo, consistente en condicionar la concesión de la medida cautelar a que se realice una consulta ciudadana, sin que además precisen en qué casos debe tramitarse y desahogarse, ni tampoco especifican o limitan que deba realizarse con aquellos vecinos a los que pueda afectar la suspensión, generándose así incertidumbre debido a la vaguedad del precepto, en la medida en que no especifica en qué casos debe llevarse a cabo ésta y la concerniente discrecionalidad que confiere a las autoridades de dicho tribunal, lo que eventualmente la hace obligatoria en cualquier caso o supuesto. Además, los preceptos en cuestión remiten a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que establece el mecanismo de consulta a la ciudadanía, que exige cumplir diversos requisitos como el de difundir ésta en los medios masivos de comunicación y una solicitud a las autoridades administrativas que son las facultadas para convocar la consulta. Por tanto, es evidente que los preceptos en cuestión exceden los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo para conceder la suspensión y, por tanto, no es necesario agotar el juicio ante dicho tribunal antes de acudir al amparo.⁷

jurisprudencia 71/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de junio de dos mil dos. Registro No. 17194. Asunto: CONTRADICCIÓN DE TESIS 92/2001-SS. Promovente: ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO Y EL DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Localización: 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XVI, Agosto de 2002; p. 437.

⁷ No. Registro: 182,164. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. t. XIX, Febrero de 2004. p. 909. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 2853/2001. Armando López Herrera. 22 de noviembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude TronPetit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez. Amparo en revisión 36/2002. Ernesto Herrera Saldaña. 27 de febrero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Rafael Blanco Salazar. Amparo en revisión 55/2002. Miguel Acuatla García y otros. 3 de abril de 2002.

Aún después de conocida esta tesis, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF) y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) tomaron mucho tiempo para trabajar conjuntamente en la modificación de la legislación respectiva, situación que finalmente se corrigió con la emisión de la nueva Ley, en vigor a partir de finales del 2009.

Además, esta “competencia” que vive el juicio contencioso con el amparo administrativo indirecto, no es la única, ni se presenta sólo a nivel local. Tampoco tiene su única causa en la jurisprudencia federal como es el caso anterior. La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal (LOPJF) establece:

Artículo 52.- Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:
I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

No vemos cómo salvar una yuxtaposición con la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), contenida en el ya citado artículo 14 de su Ley Orgánica:

ARTÍCULO 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: [...]

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude TronPetit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías. Amparo en revisión 85/2003. Alma Delia Hernández Reyes. 19 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: José Luis Fuentes Reyes. Amparo en revisión 517/2003. Carlos Alberto Ramírez López. 3 de diciembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Ángela Alvarado Morales. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, Octubre de 2002, p. 1393, tesis 1.6o.A.29 A, de rubro: “JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A LA INTERPOSICIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO (TEXTO VIGENTE DE LOS ARTÍCULOS 58 Y 59 DE SU LEY, A PARTIR DEL DIECIOCHO DE AGOSTO DE DOS MIL)”.

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

XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

Otro caso muy ilustrativo del rezago legislativo que produce la inoperatividad y obsolescencia jurisdiccional es la figura de la sentencia, elemento cuya regulación y ejecución influye de manera toral en el nivel de acceso a la justicia administrativa. Ilustra lo anterior la siguiente tesis:

Tesis: 1.7o.A. J/31. NULIDAD. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL. Los artículos 80 a 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no prevén textualmente las figuras jurídicas de “nulidad lisa y llana” o “nulidad para efectos”, limitándose a precisar que dicho tribunal podrá decretar la nulidad de los actos impugnados, y que sus sentencias habrán de ejecutarse en los términos que dispongan éstas. A efecto de determinar si la nulidad decretada por las Salas de dicho órgano contencioso administrativo debe ser lisa y llana, o en su defecto, para efectos, deberá estarse a los criterios jurisprudenciales en la materia, así como a los principios que rigen el derecho administrativo. Se decretará la nulidad lisa y llana cuando el acto impugnado adolezca de vicios ostensibles y particularmente graves, que bajo ninguna forma pueden ser convalidados; el resultado jurídico de este tipo de nulidad implica la existencia de cosa juzgada, por lo que la autoridad demandada no podrá emitir una nueva resolución en el mismo sentido; por ejemplo, la incompetencia del servidor público que emitió el acto impugnado, y por regla general, en los asuntos en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal estudie el fondo del asunto, determinando que la conducta del particular está justificada por alguna norma de carácter general, o que los hechos que generaron el acto administrativo o fiscal no encuadran en el supuesto normativo invocado por la demandada. Por otra parte, la nulidad para efectos procede en los casos en que el acto impugnado contenga vicios subsanables, o que los mismos se encuentren en el procedimiento que le dio origen, lo que doctrinalmente se conoce como vicios de nulidad relativa; la consecuencia jurídica de dicha determinación obliga a la autoridad a subsanar tales ilicitudes, ya sea reponiendo el procedimiento o dictando una nueva determinación; de manera ejemplificativa, y no

restrictiva, se pueden citar defectos u omisiones en el llamamiento al procedimiento administrativo (emplazamiento); no brindar oportunidad de probar y alegar; indebida fundamentación y motivación; y el no constreñimiento de la resolución a la cuestión debatida, que se forma con la pretensión del Estado y las defensas del particular, como sería la falta o indebida valoración de pruebas.⁸

La problemática de la justicia contenciosa antes expuesta, ha sido detectada tanto mediante su diaria aplicación como a través de la teoría especializada; esto ha sido ampliamente analizado por la doctrina y las instancias involucradas, principalmente los juzgadores, en distintos foros y mediante organizaciones creadas para tales efectos, encabezadas originalmente y en forma principal por la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A.C. (AMTCA),⁹ y hoy también por la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ); la propia SCJN y el TFJFA, este último a través del Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo (CESDFA). Las propuestas para perfeccionar el marco jurídico ya existen, son reales y comúnmente aceptadas. Con base en el trabajo de años, a la vez causa y producto de convenciones, conferencias, encuentros y todo tipo de reuniones formales e informales, tanto nacionales como internacionales (esfuerzo materializado, proyectado, difundido o publicitado a través de memorias, artículos, ponencias, etc.), se han venido recogiendo múltiples ideas y propuestas claras y concretas, para tratar de hacer cada vez mejor nuestra justicia contencioso administrativa.

⁸ "SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 1) Amparo directo 3487/2003. Luis Ordaz Garduño. 22 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales. 2) Amparo directo 113/2005. Servicio Mérida, S.A. de C.V. 4 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales. 3) Amparo directo 208/2005. Etal, S.A. de C.V. 22 de junio de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretario: Luis Huerta Martínez. 4) Revisión contenciosa administrativa 83/2005. Subprocuradora de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, en representación del Director General de la Comisión de Aguas del Distrito Federal, actualmente Sistema de Aguas de la Ciudad de México. 17 de agosto de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretaria: Aurora del Carmen Muñoz García. 5) Amparo directo 276/2005. Rigoberto Torres Salcido. 31 de agosto de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Hugo Luna Baraibar".

⁹ Creada en 1991, y que al 05/12/06 incluía a magistrados de 26 órganos jurisdiccionales que cuentan con algún mecanismo de justicia contencioso administrativa; información proporcionada telefónicamente, en la fecha antes referida, por el Presidente de la Asociación, Magistrado Eugenio Castellanos Malo.

Experiencias compartidas con otros países nos han presentado escenarios y enfoques distintos, con la gran ventaja de ofrecer modelos que, en caso de ser útiles en su aplicación, pueden ahorrar años de trabajo, investigación y experimentación, y consecuente e innegable beneficio social. Además, estos contactos institucionales se han dado con sistemas que implican comparaciones válidas y aplicables a México, es decir, con países con los que se tiene factores en común, que permiten y hacen viable dicha comparación. Tales son los casos de Argentina,¹⁰ Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, y España entre otros.

Algunos de los principales problemas a resolver, que han sido detectados en nuestra justicia contencioso administrativa son los siguientes:

- deficiencias graves en la regulación de las **medidas cautelares**, alma de la justicia administrativa, figura pobremente regulada en la mayoría de los ordenamientos contenciosos, y restringida en casi todos ellos únicamente a la suspensión, con criterios muy limitados y desactualizados. Un ejemplo ilustrativo en la práctica diaria del TCADF, por citar un ejemplo local pero representativo, es que no se cuenta con facultades para ordenar a la autoridad administrativa que permita circular a un vehículo *no verificado*, para efectos precisamente de que pueda trasladarse al *verifcentro* y cumpla con el trámite que se le exige pero que al mismo tiempo se ve impedido para hacerlo sin violar la ley. Esto se da por no contemplarse en ley medidas cautelares positivas;
- carencia de facultades de los OJCA para llevar a cabo de manera directa, ya sea con su propio personal o mediante orden a la fuerza pública, cualquier acción para hacer cumplir las medidas cautelares ordenadas, principalmente aquello que atañe a la suspensión, tanto en su faceta preventiva como restitutoria, que en realidad constituye, esta última, una medida cautelar positiva. Ni siquiera en situaciones en las que puedan causar daños irreparables o considerables y que la autoridad obligada no es capaz, por causa imputable o no a ella, de responder inmediatamente. El ejemplo práctico aquí se da con frecuencia, cuando el OJCA otorga una medida cautelar en día cercano al fin de semana

¹⁰ Consideramos que este país cuenta con modelos dignos de estudio y comparación en su legislación procesal administrativa, de lo cual proporcionamos dos ejemplos contundentes: la Provincia de Buenos Aires (con la Ley 12.008 Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires y la Ley 12074 Del Fuero Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires.), y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (con la Ley 189 Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires). <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/DIJL_buscaid.php?var=460>, <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/DIJL_buscaid.php?var=526>.

(jueves o viernes), y al intentar notificar a la autoridad en cuestión ésta ya cerró sus oficinas, por lo que la orden de suspender cualquier procedimiento (en lo fáctico) para restringir el servicio hidráulico, por ejemplo, que ya esté en vías de ejecución ese día o programado para el día siguiente (sábado), no podrá ser cumplida, y el justiciable será privado de un servicio vital como es el agua;

- exclusión injustificada de las normas de carácter general emitidas por entes formalmente administrativos, de la gama de actos administrativos impugnables ante los tribunales contenciosos. La inclusión se da sólo en algunas entidades, encabezadas por el Estado de México¹¹ y en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), que si bien por primera vez incluye a los “[...] *Decretos y Acuerdos de carácter general* [...]”, excluye a los reglamentos. La ilegalidad, que no siempre implica inconstitucionalidad (por lo menos no *directamente*), de diversos preceptos de algunos reglamentos como el de tránsito o el de construcciones difícilmente podrá ser combatida por el afectado;
- desconocimiento del interés simple en materia ambiental, para denunciar violaciones ante la autoridad administrativa y así contar con legitimación activa para impugnar actos u omisiones de dicha autoridad ante los tribunales administrativos. Es decir, la inexistencia de legitimación activa sin tener que acreditar un perjuicio personal y directo, y ni siquiera un interés legítimo. Quizá lo más cercano al reconocimiento legislativo del interés simple, lo tenemos en México con el reciente Código para la Biodiversidad del Estado de México;¹² aunque cabe precisar que a nivel federal también existe en materia ambiental un dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, que “reconoce el interés simple como jurídico” (es decir “juridifica” al primero) para efectos de responsabilidad civil por daños;¹³ lo cual pudiera ser un error técnico

¹¹ Artículo 229 fracción VII del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. <<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvig002.pdf>>.

¹² Código para la Biodiversidad del Estado de México (POGGEM 03/05/06). “Artículo 1.8.- Toda persona podrá presentar denuncia ante las autoridades correspondientes de hechos, actos u omisiones que constituyan infracciones a las disposiciones del presente Código y su reglamentación. Para dar curso a la acción ciudadana basta el señalamiento de los hechos que constituyan la causa de la denuncia. Se reconoce el derecho de toda persona física o jurídica colectiva para ejercitar las acciones previstas por este Código” <<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvig009.pdf>>.

¹³ DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, CON PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR EL DAÑO Y EL DETERIORO

en el que no podemos extendernos aquí. Asimismo, al respecto se emitió recientemente un criterio aislado que, con base en un precepto de la Ley General de Asentamientos Humanos, sigue una línea similar al dictamen antes citado.¹⁴ Esto tampoco es nuevo en otros países; en Argentina se reconoce a nivel federal en la Ley General del Ambiente de una forma mucho más clara y contundente.¹⁵ Las omisiones en materia ambiental (residuos, contaminación por emisiones etc.) tanto de la autoridad en forma directa como de los particulares infractores no sancionados por la primera (conducta negativa o de omisión), podrían impugnarse directamente ante el OJCA, a efecto de anular un permiso o concesión, o de ordenar la emisión de un acto específico;

- exclusión en diversas leyes del interés legítimo e imposición del interés jurídico como único presupuesto de la acción; así como ambigüedad en la regulación del interés legítimo como requisito para acudir a la vía contencioso administrativa;

AMBIENTAL Y QUE DEROGA EL ARTÍCULO 203 DE LA LEY DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1897, jueves 1 de diciembre de 2005.) "Artículo 7º. Tienen interés jurídico y legitimación activa, y podrán demandar ante los tribunales federales la reparación en especie del deterioro ambiental: I. [...] II. Cualquier persona física que tenga su domicilio en el municipio o delegación del Distrito Federal en donde se dio el deterioro ambiental, que haya habitado en él por lo menos durante los cinco años anteriores al acto u omisión que le dio origen, y" Aprobado en lo general en la Cámara de Diputados con 204 votos en pro, 104 en contra y 20 abstenciones, el jueves 1 de diciembre de 2005. En lo particular los artículos 7 y 15, reservados. Turnado a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales. <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/dic/Dicta20051201Ambiente.html>>.

¹⁴ "INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO, LO TIENE PARA RECLAMAR EL PERMISO PARA INSTALAR UNA ESTACIÓN DE DISTRIBUCIÓN DE GAS OTORGADO A UN TERCERO, LA ASOCIACIÓN DE COLONOS DE LA COMUNIDAD.- CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO CLAVE: TC014568.9ADJ. PRECEDENTE: Amparo en revisión 496/2006.- Típic Asociación de Nativos y Colonos de San Pedro Tlahuac, Asociación Civil.- 17 de enero de 2007.- Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude TronPetit.- Secretaria: Sandra Ibarra Valdez."

¹⁵ LEY 25675 GENERAL DEL AMBIENTE. Ley 25.675 – sancionada el 06/11/2002. Decreto 2413, 27/11/2002. "Artículo 30: Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción. Deducida demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros. Sin perjuicio de lo indicado precedentemente toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo". Para profundizar en el tema recomendamos la versión comentada, interpretada y concordada del reconocido especialista argentino Dr. Néstor A. Cafferatta. <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=9B62E41C12363BF7DCDA9B6CDE528069?id=79980>>.

- exclusión en la mayoría de las leyes de la responsabilidad patrimonial de la autoridad de las facultades de los tribunales contenciosos. Lo contrario ya sucede a nivel federal y en algunas leyes locales. Si los OJCA's conocen de responsabilidad de los servidores públicos, lo práctico y viable es agregar también lo patrimonial, a efecto de conjuntar ambas en un solo órgano jurisdiccional;
- omisión o ambigüedad sobre la competencia para conocer de las resoluciones en materia de acceso a la información pública, dictadas por los OAIPs.¹⁶ Contrariamente a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y la mayoría de las entidades, Distrito Federal (DF) incluido, otras leyes encabezadas por el Estado de México sí son claras sobre las facultades del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicha entidad (TCAEM) para conocer sobre esta materia;
- exclusión de particulares en funciones de autoridad, o que prestan servicios públicos, como autoridad administrativa para efectos de la impugnación de sus actos, como ya lo hacen algunas legislaciones locales en ciertas materias;¹⁷
- desconocimiento de la autoridad como actora, aunque en la práctica diariamente se admitan demandas con esta característica, bajo el argumento de ser "autoridades actuando en calidad de particulares", contraviniendo disposiciones constitucionales y legales.¹⁸ En el TCADF tenemos no pocos casos en donde un funcionario, actuando en su calidad de tal, de alguna secretaría de la Administración Pública del

¹⁶ La LTAIPDF establece: "Las resoluciones que emita el Instituto serán definitivas, inatacables y obligatorias para los Entes Públicos y los particulares. La resolución que emita el Instituto deberá señalar la instancia a la que podrá acudir el inconforme en defensa de sus derechos".

¹⁷ En materia de transparencia y acceso a la información, algunas leyes superan el concepto tradicional de autoridad al expandirlo y abrir la gama de instancias responsables para abarcar a particulares que posean, administren o por cualquier razón estén vinculados con información pública; lo cual logra un acceso más efectivo para el solicitante, además de cumplir con el espíritu de toda legislación en la materia que se jacte de ser completa.

¹⁸ Con excepción del llamado *juicio de lesividad*, la mayoría de las legislaciones desconocen la calidad de actora a la autoridad, como tal y no actuando "como particular". Baste mencionar el caso del DF: Art. 122 (1er párrafo) de la CP: "Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal". No así la nueva LOTEJFA que en su artículo 14 último párrafo: "El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia".

- Distrito Federal (APDF), interpone juicio de nulidad en contra de otra secretaría de la administración pública local; demandas que además son admitidas no obstante que el artículo 122 constitucional Base Quinta otorga el derecho de acción exclusivamente a los particulares;
- carencia de facultades para imponer el cumplimiento inmediato de sus sentencias, así como para sancionar estrictamente a la autoridad incumplidora. La redacción de algunas leyes, como la del DF por ejemplo,¹⁹ ilustran el problema con su sola lectura, pues resulta obvio que no se otorga al Tribunal facultades suficientes para hacer cumplir directamente sus propias determinaciones, limitándolo a amonestar y prevenir de que en caso de renuencia de la autoridad se le impondrá una multa de cincuenta a ciento ochenta días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal. Aunque en la práctica en muchos casos funciona, también es común que la actora recurra al amparo indirecto, como ya se dijo, para que un juzgado federal, con facultades coactivas reales, ordene efectivamente la ejecución;
 - omisión de la figura del cumplimiento sustituto de las sentencias en la mayoría de las leyes contenciosas. Encabezadas por el Estado de México (EM), muy pocas leyes cuentan con esta figura, que indiscutiblemente aporta sentido común y realismo a la justicia administrativa, pues siempre habrá mayor acceso a la misma si ante la imposibilidad fáctica o jurídica de cumplir con la sentencia, se ofrece otra posibilidad de satisfacer el derecho adquirido con la misma. Un ejemplo común es la creación de un cargo similar al que ocupaba el servidor público ilegalmente removido del mismo, pero que ya no existe orgánicamente al momento de causar estado la sentencia;

¹⁹ "CAPITULO XII. Del Cumplimiento de la Sentencia. Artículo 133.- En caso de incumplimiento de sentencia firme, el actor podrá, por una sola vez, acudir en queja, ante el Magistrado Instructor, el que dará vista a la autoridad responsable para que manifieste lo que a su derecho convenga. Se interpondrá por escrito ante el Magistrado que corresponda, en dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien, se expresará la omisión en el cumplimiento de la resolución de que se trate. El Magistrado Instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, vencido dicho plazo, con informe o sin él, la Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que cumpla en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de cincuenta a ciento ochenta días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal."

- ausencia de codificación y estancamiento de las leyes que regulan en un mismo ordenamiento cuestiones orgánicas y procesales. También encabezada por el EM, esta modalidad, iniciada por los poderes judiciales, ha demostrado en los hechos su conveniencia técnica y práctica;
- abuso de la causal de nulidad por falta de fundamentación y motivación. Tanto por parte de los actores al recurrir a esta figura indiscriminadamente, como por parte de los juzgadores al buscar, y querer encontrarla incluso donde no existe. Es innegable que la gran mayoría de los juicios de nulidad se resuelven por esta causal de nulidad (sin contar con datos de todos los tribunales del país, podríamos decir que quizá más del 50%). Sin pretender agotar este tema, sino sólo abrirlo a la discusión, en nuestra opinión los tribunales contenciosos no han sabido aplicar un criterio casuístico y gradual, dependiendo del caso concreto. Para terminar con un ejemplo, medimos con la misma vara una boleta de sanción de tránsito que un decreto expropiatorio;
- la ilimitada posibilidad de dictar sentencias para efectos de emitir un nuevo acto fundado y motivado, con la consecuente posibilidad infinita para la autoridad administrativa de seguir emitiendo actos sin fundamentación y motivación. Problema particularmente grave en casos de responsabilidades administrativas o de créditos fiscales. Ya la jurisprudencia federal empieza a exigir de manera contundente el dictado de sentencias precisas, sobre todo en cuanto a sus efectos, promoviendo así una mayor cantidad de resoluciones que declaren la nulidad “lisa y llana”, y no “para efectos” de emitir un nuevo acto;²⁰
- imposibilidad de impugnar actos u omisiones de la autoridad que, sin ser actos administrativos *stricto sensu* comprobables a través de documentales públicas expedidas por la propia autoridad (llamados por la doctrina “actos de la Administración”²¹), impliquen cuestiones de hecho con claras consecuencias en derecho y que, ante la carencia de mecanismos o instrumentos legales, o su inaccesibilidad práctica o económica, sean imposibles de acreditar. Los ejemplos sobran en

²⁰ Tesis aislada: I.13o.A.51 A. Agosto 2002. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. DEBE PRECISAR LOS EFECTOS DE SUS SENTENCIAS; cuyo texto completo se transcribe en el Capítulo IV (4.1.2.2).

²¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*. (Primer Curso), 2ª edición, Limusa-Noriega Editores, México, 2004, p. 222.

- materia de vialidad (baches, señalamientos de tránsito, balizamiento etc.) y servicios básicos como agua y energía eléctrica;
- la buena fe procesal como regla y no como excepción. Aunque el sistema contencioso administrativo pretende un enfoque social de buena fe, que en cierta forma ha logrado, sigue en mucho inmerso en la cultura de la desconfianza en la que sólo vale lo original o certificado. Si bien se intenta apereibir para que las partes se manifiesten “bajo protesta de decir verdad” en algunos aspectos para facilitar el proceso y aligerar cargas, es una figura que no logra consolidarse. Gran parte de esto se debe a la ausencia de consecuencias. No hay sanciones (o no se aplican) a las conductas procesales irregulares e incluso delictivas, que se dan indiscriminadamente y sin ningún recato, como la falsificación de firmas y la falsedad de declaraciones;
 - la concentración de las funciones de apelación y administración en un mismo órgano dentro de un tribunal. Al igual que en el caso de la separación entre código procesal y ley orgánica arriba descrito, la realidad (precedida por el sentido común) ha demostrado que apelación y administración no deben estar asignadas a una misma instancia. Razones sobran y no es casual que desde la SCJN hasta el más modesto poder judicial estatal cuenten con un Consejo de la Judicatura que administra y salas que conocen de segunda instancia. Los hechos han planteado la disyuntiva: o juzgas o administras, pero no las dos cosas. Nuevamente encabezados por el EM y Guanajuato (Gto), una minoría de OJCA's han modernizado su marco y estructura.

IV Crítica y propuesta

Los puntos o temas anteriormente expuestos para su consideración, no se insinúan ni se proponen como respuestas únicas o definitivas al problema que plantean, si no como probables salidas viables; siempre condicionadas a su riguroso análisis y puesta en práctica.

A pesar de ciertos modelos a seguir en el derecho comparado de algunas figuras procesales modernas, parcialmente contempladas en la nueva LFPCA y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México (CPAEM), entre otros, no se ha hecho lo propio en la mayoría de las entidades, incluyendo al Distrito Federal. La gran mayoría de las propuestas ya son ley en otros sistemas, en donde han probado su utilidad y funcionamiento.

Si bien no comparables a los de otras latitudes, dentro de nuestra circunstancia educativa, cultural y socio-jurídica, han sido logros importantes, aunque aislados, algunos casos destacables. El *Código Tipo* para lo contencioso administrativo elaborado por integrantes de la AMTCA, es un ejemplo de que empiezan a lograrse ciertos avances, por lo menos en el terreno de lo teórico, presupuesto lógico para darle vida a las ideas en la práctica. El problema es que tardamos mucho en dar ese siguiente paso o sencillamente no lo damos. Por otro lado también es justo reconocer como un avance comparativo de trascendencia, que la corrupción en pequeña y gran escala se ha superado en gran medida en el fuero contencioso, sobre todo con relación a otros órganos jurisdiccionales del país.

Cada año se repiten propuestas, se reiteran otras, se olvidan algunas. Pero poco se escucha, o nada, sobre las que se convierten en ley o reglamento. Sin dejar de reconocer los grandes avances que hemos tenido como producto de los esfuerzos, tanto individuales de las entidades federativas, como en su conjunto a través de la AMTCA, debemos aceptar que no estamos logrando canalizar, concretar y materializar las propuestas en ley. Seguimos viviendo en la inactividad ante la reiteración de soluciones comunes y viables.

Pareciera que en esta sociedad nos resulta común ver como normal lo anormal, lo grotesco, lo inviable, lo injusto. Resulta inverosímil que todavía estemos discutiendo si los tribunales administrativos deben ser independientes o no. Efectivamente, vivimos una cultura en donde lo normal es el contrasentido, léase las imposiciones del ejecutivo, por eso se considera natural que un tribunal que juzga a dicho poder sea parte del mismo. Como si la verdad del principio que reza que no se puede ser juez y parte no fuera suficiente, lo absurdo de nuestra realidad nos mantiene en una discusión que en otras partes nunca se presentó o se superó hace cincuenta años o más.

Lo grave no es que se presenten problemas en la justicia administrativa, eso es natural y común a toda institución y actividad humana, sino que teniendo propuestas y soluciones viables a la vista y asequibles no las implementemos. Parece que estamos padeciendo el síndrome del ministerio público, tema sobre el cual las distintas legislaturas acumulan desde hace décadas las iniciativas para reformar y modernizar una figura que ha demostrado inoperancia, ineficiencia, injusticia, corrupción, obsolescencia, entre otros vicios; pero no se avanza.

Aunado a todo lo anterior, con la publicación del *Libro Blanco de la Reforma Judicial* (LB),²² que si bien abarca a la justicia en todas las materias,

²² Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Libro Blanco de la Reforma Judicial, una agenda para la justicia en México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Novena Época), SCJN, México, 2006, 438 p.

incluye expresamente cuestiones que atañen a nuestro ámbito contencioso administrativo; asimismo, por cada problema que detecta dicha obra propone acciones (33 en total) a seguir para lograr una solución. Con base en ellas, a continuación ofrecemos una radiografía de lo contencioso administrativo que nos muestra una serie de deficiencias que representan la contraparte de las diversas conclusiones (y *acciones*) expuestas en dicha obra. Es decir, **en términos generales** y con reconocidas excepciones, el sistema (o modelo) contencioso administrativo en México presenta un panorama opuesto a las acciones recomendadas que resume el LB, muchas de las cuales además se vienen proponiendo desde hace décadas:

- carece, en la mayoría de los casos, de bases constitucionales y legales claras para garantizar su presupuesto (Acción 7);
- no existen mecanismos de profesionalización de sus integrantes que permitan el diseño, conducción y evaluación de sus políticas (Acción 8);
- no cuenta con instrumentos que permitan la consolidación de la carrera jurisdiccional y la autonomía de sus juzgadores (Acción 9);
 - carencia de regulación en materia de servicio de carrera;
 - ambigüedad en su normatividad sobre transparencia;
 - inexistencia de programas de capacitación continua;
 - carencia de sistemas objetivos de evaluación de desempeño;
- no se cuenta con una administración profesionalizada, sino generalmente controlada y llevada por los órganos superiores o instancias de apelación de los tribunales, integrados por juzgadores y no administradores (Acción 10);
- no existe la planeación estratégica, particularmente el uso de herramientas de información sistematizada (Acción 11);
- se excluye a los medios alternativos de solución de controversias (Acción 12);
- existe heterogeneidad en cuanto al nivel de calidad de las sentencias y no se muestra preocupación por rediseñar su estructura, revisar su lenguaje y mejorar su argumentación (Acción 23);
- no se cuenta con un sistema nacional de información, ni de evaluación de desempeño. Hay una carencia de información básica para permitir un diagnóstico riguroso, no hay datos sistematizados que permitan un conocimiento real del "sistema contencioso" ni de cada OJCA en particular (Acción 24);
- carencia de políticas para el desarrollo de tecnologías de la información (Acción 25);

- no hay consolidación en materia de transparencia y rendición de cuentas, ante la falta de mecanismos institucionales y de auténtica independencia (Acción 26);
- no existe la colaboración real y armónica entre los propios tribunales contenciosos, ni tampoco con otros órganos jurisdiccionales (Acción 27);
- no hay complementación con lo dispuesto por los tratados internacionales ni integración directa en la legislación de las figuras y principios en ellos contemplados (Acción 29);
- no existe un código contencioso administrativo uniforme (Acción 30);
- no se cuenta con políticas ni normatividad que promuevan la mejoría en la calidad de los servicios jurídicos prestados por los profesionales del derecho (Acción 31);
- no existe la obligación de contar con códigos de ética, ni mucho menos uno uniforme; es una cuestión optativa (Acción 32);
- carencia de programas y acciones reales de fomento a la cultura de servicio público (Acción 33).

Después de lo anterior, sólo nos queda decir que falta mucho por hacer. Sin perjuicio de aclarar que la relación anterior describe brevemente sólo algunos de los problemas generales más importantes, ya que las deficiencias procesales y técnicas que deben corregirse arrojan un listado mucho mayor.

Aunado a lo anterior, debemos mencionar que es escaso el material doctrinario sobre derecho procesal administrativo mexicano, tal como lo hace constar el Dr. Fix Zamudio en el prólogo a la mejor y más completa obra al respecto, el ya citado *Derecho Procesal Administrativo* de Jesús González Pérez. Si bien gracias a la producción de los últimos 15 años aproximadamente, hoy existe un mayor número de publicaciones al respecto, durante décadas el material disponible se limitaba únicamente a la obra de Carrillo Flores, Nava Negrete y el propio González Pérez. Afortunadamente ahora también las instituciones involucradas, como son los TCA de Guanajuato²³ y Sinaloa,²⁴ están

²³ Instituto de la Judicatura Administrativa – Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Guanajuato, “*Diagnostico y avance del CD en Materia de Justicia Administrativa en México*”, versión 29/09/06, 12 p.; y *La Justicia Administrativa de México, estudio comparado. (Documento preliminar)*, Guanajuato México, 2007, 16 p. (más anexos).

²⁴ Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, *Legislación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las Entidades Federativas y del Distrito Federal*. Mayo 2003, Memorial de la Reunión Nacional de la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A.C. Sinaloa 2003, TCAES – Gobierno del Estado de Sinaloa, México, mayo 2003. (Primera recopilación en su tipo).

haciendo esfuerzos importantes por publicar estudios y recopilaciones serias en la materia.

Reflections on Administrative Justice in Mexico

Abstract: The jurisdiction of the administrative courts in Mexico is apportioned between federal and local authorities. In the majority of cases, it is limited to annulment of acts by the authority. While administrative justice in Mexico has evolved, there are challenges to overcome. Among these challenges are the achievement of compulsory jurisdiction at the local level, the consolidation of constitutional autonomy, the improvement of civil procedure, and the bringing of justice closer to the citizens. These challenges can be met through greater congruence between the constitution, effective application of justice and precedent, and comparative law.

Key words: Administrative Justice. Authority. Competence. Autonomy. Effective access. Injunctive relief (or equitable remedies). Jurisdiction. Nullification. Legality.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MINUTTI ZANATTA, Rubén. Reflexiones sobre la justicia contencioso administrativa en México. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 12, n. 49, p. 47-66, jul./set. 2012.

Data de recebimento: 04.07.2012

Data de aprovação: 03.09.2012