



# BOLETIN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

Año 11

Números 20 y 21

Enero-Abril 2001  
Mayo-Agosto 2001

---

---

---

## C O N T E N I D O

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. PRESENTACION .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>II. DOCTRINA ADMINISTRATIVA.....</b>   | <b>3</b>  |
| La Suspensión y el Periculum In Mora, por Lic. Alberto Loaiza Martínez.   |           |
| Relaciones de los Tribunales Contencioso Administrativos de los Estados con los Tribunales Municipales en materia administrativa por el Lic. Alberto Loaiza Martínez. |           |
| Reflexiones sobre la ubicación del Contencioso Administrativo como – jurisdicción autónoma o parte del Poder Judicial, por Lic. Gabriela María Chaín Castro.          |           |
| <b>III. DEL PLENO.....</b>  | <b>37</b> |
| Calendario Oficial del Tribunal   |           |
| Conclusiones del Primer Congreso Regional de Magistrados Presidentes de Tribunales de lo Contencioso Administrativo Zona Uno.   |           |
| <b>IV. DE LAS SALAS.....</b>  | <b>41</b> |
| Estadística.  |           |
| Resumen   |           |

Publicación Cuatrimestral, año 11, números 20 y 21. Publicación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California. La edición consta de 1,000 ejemplares de distribución gratuita.

## I.- PRESENTACION

La existencia de estos Tribunales no significa que automáticamente se garanticen los derechos de los administrados, sino que solamente mediante su funcionamiento a instancia de los particulares que se sientan afectados indebidamente en su esfera jurídica, esta concreción del Estado de Derecho será real. Es por ello que este Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, considera importante que su existencia, funciones, procedimientos, así como las relevantes en sus decisiones, sean del dominio público, para que puedan ser conocidos por quienes sientan la necesidad de acceder a la jurisdicción administrativa.

Creemos que este Boletín del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a lo largo de casi una década, ha buscado cumplir con este fin de dar difusión a nuestro contencioso administrativo local, y en el caso del presente ejemplar, consideramos que se continúa cumpliendo con este compromiso permanente con el ensayo intitolado "La Suspensión y el Periculum in Mora". Así mismo se ha incorporado el documento "Reflexiones sobre la Ubicación del Contencioso Administrativo como Jurisdicción Autónoma o parte del Poder Judicial", que hace referencia a un tema de actualidad sobre la ubicación de la jurisdicción administrativa en el Estado de hoy. En forma complementaria, se incluyen las secciones regulares con la información del Pleno y las Salas de este Tribunal. En cuanto al Pleno, se presentan por éste el Calendario Oficial del Tribunal, así como las "Conclusiones del Primer Congreso Regional de Magistrados Presidentes de Tribunales de lo Contencioso Administrativo Zona Uno". En cuanto a las Salas, se presenta la información estadística de juicios iniciados en el año anterior, que nos presenta una visión global del funcionamiento de este órgano jurisdiccional.

Una nota esencial del Estado-Nación contemporáneo, es que éste se organiza y actúa con base en un sistema normativo, razón por la cual el concepto

Estado de Derecho es utilizado como parte del discurso regular de la ciencia política como de la doctrina jurídica. Sin embargo, la verdadera existencia del Estado de Derecho requiere no sólo que exista un orden jurídico, sino que este opere en beneficio de los gobernados, garantizándoles derechos frente el poder público.

El reconocimiento de derechos subjetivos públicos a favor de los particulares, la existencia de procedimientos administrativos a los que deben someterse las autoridades, la posibilidad de promover recursos ante esas mismas autoridades, o de concurrir ante un *ombudsman* para que con su autoridad moral elabore una recomendación de respeto al derecho de un gobernado, así como la existencia de responsabilidades de los funcionarios públicos, y del mismo Estado, son mecanismos que permiten que realmente el orden jurídico sea un elemento que no solo exista para el Estado, sino que tutele y proteja al ciudadano frente al poder público, que puede actuar indebidamente más allá de sus límites legales, por diversas causas, desde el error, la necesidad de tutelar o actuar en función del interés público, hasta el extremo del funcionario que abusa de las atribuciones que se le otorgan para tutelar nuestra sociedad.

Sin embargo, los medios anteriores son incompletos sin la existencia de la justicia administrativa, o sea, de órganos jurisdiccionales que sean capaces de resolver las controversias planteadas frente a la Administración Pública, por los gobernados en defensa de sus derechos. La existencia de una jurisdicción administrativa es un elemento esencial del Estado de Derecho contemporáneo. Sin ella, el imperio de la legalidad sería únicamente un espejismo, puesto que quedaría en manos de la misma administración. En el caso de nuestro país, las entidades federativas han comprendido su importancia, y cada año, se incorporan a la vida jurídica nuevos Tribunales de lo Contencioso Administrativo Estatales.

## II. DOCTRINA ADMINISTRATIVA.

### "LA SUSPENSION Y EL PERICULUM IN MORA"

*Por: Lic. Alberto Loaiza Martínez.  
Magistrado Propietario*

Lector: Espero que al terminar de leer, gracias al estudio del ilustre Toscano Piero Calemandrei plasmado en los considerandos de la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado en el expediente 55/998 S.S., conozcas mejor la función que desempeña el periculum in mora (peligro en la demora), en la procedencia de la medida cautelar conocida como suspensión.

Previo a la exposición de los antecedentes, resulta conveniente indicar, que el fallo es anterior a las Reformas de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado publicadas el 17 de diciembre de 1999, en el Periódico Oficial del Estado

Antecedentes. El actor se dedica a ejercer el comercio ambulante y carece del permiso de la autoridad municipal. Solicita en su demanda la suspensión de las futuras multas y embargos que le pudieran imponer las autoridades del Ayuntamiento. La suspensión respecto de estos actos le fue negada. Contra el acto que niega la suspensión, promueve por conducto de su joven y talentoso abogado recurso de reclamación<sup>1</sup>.

Se declaró procedente el recurso de reclamación e infundados los agravios planteados por el demandante.

---

<sup>1</sup> El agravio planteado en el recurso es el siguiente: "La resolución que impugno agravia a mi representado, en virtud de que no está ajustada a derecho por lo que es ilegal. En efecto, el Magistrado en su resolución aduce: "... Ahora bien, visto que no se han efectuado las inspecciones administrativas consecuentemente los embargos son actos futuros y probables, pero no inminentes respecto de los cuales no procede la suspensión". Lo que no está ajustado a derecho, veamos por que. Nuestro régimen de derecho nos señala que la Autoridad solo puede hacer lo que la Ley expresamente le ha facultado, siendo así las cosas, para negar la suspensión se tiene que apegar a la disposición que así lo establezca. El artículo 59 de la Ley de la Materia nos indica las causales por las que se podrá negar la suspensión, a lo que dicho artículo textualmente establece: "No se otorgará la suspensión, si se sigue el Juicio a evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el Juicio". Por lo que podemos ver, que el razonamiento del Magistrado no es correcto, ya que la causal que manifiesta para negar la suspensión (los embargos son actos futuros y probables, pero no inminentes respecto de los cuales no procede la suspensión), no está contemplada dentro del artículo 59 de la Ley de la Materia, por lo que agravia a mi representado, por no ser ajustado a derecho, puesto que con la concesión de la suspensión no se sigue perjuicio a evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el Juicio. Por otra parte, la Jurisprudencia que se invoca en la resolución que se impugna no se aplica a nuestro caso, debido a que dicha Jurisprudencia corresponde al Juicio de Amparo y no al Juicio Contencioso Administrativo, que es el que a nuestro asunto compete, por lo que dicha Jurisprudencia no es aplicable a nuestro negocio. Por lo anterior es que solicito se otorgue la suspensión a mi representado, puesto que el acto que se impugna no se encuentra dentro de las causales para negar la suspensión."

## CONSIDERANDOS

### I.- La suspensión fue negada en los siguientes términos:

"En relación a la suspensión solicitada se resuelve lo siguiente: En el hecho seis de su escrito de demanda la actora manifiesta: I. De igual manera, sin emitir mandamiento escrito alguno que funde y motive la causa legal de su proceder, las demandadas en su visita de inspección busquen cualquier pretexto para aplicarle una multa ilegal (por carecer de motivación) y con base en ella, so pretexto de garantizar el pago de la misma proceden a embargar bienes que exceptúa de embargo el artículo 126 fracción IV de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California<sup>2</sup>" El embargo tiene por objeto garantizar y asegurar un crédito fiscal, que con fundamento en el artículo 22 del Reglamento para Regular las Actividades que Realizan los Comerciantes Ambulantes de Puestos Fijos y Semifijos y los de Mercado Sobre Ruedas para el Municipio de Tijuana, su objeto es garantizar el importe de una multa impuesta como sanción administrativa<sup>3</sup>, y para que se aplique la sanción administrativa, se requiere previamente se hubiese efectuado una inspección administrativa con efectos de visita domiciliada. Luego entonces para que exista embargo previamente debe existir una multa, y para que se imponga la multa previamente debe haberse efectuado la inspección administrativa. Ahora bien, visto que no se han efectuado las inspecciones administrativas consecuentemente los embargos son actos futuros, y probables pero no inminentes respecto de los cuales no procede concederse la suspensión, sirve de apoyo a lo anterior: "SUSPENSION. ACTOS INMINENTES. Para que un acto de autoridad revista el carácter de inminente, es menester que el mismo derive de manera directa y necesaria de otro ya preexistente de tal manera que con facilidad pueda asegurarse que se ejecutará en breve y sin lugar a dudas, desde otra manera ese acto no sería inminente, sino futuro e incierto, contra el que no se procedería a otorgar la suspensión definitiva. Incidente de suspensión 26/80. María Elena Suárez de Sámano y Coags. 4 de junio de 1980. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Séptima Epoca, Volumen Semestral 151/156, Sexta Parte, pág. 179."

---

<sup>2</sup> Art. 126.-Quedan exceptuados de embargo: ... IV.-La maquinaria, enseres y semovientes propios para las actividades de las negociaciones industriales, comerciales o agrícolas en cuanto fueren necesarios para su funcionamiento, a juicio del ejecutor. No obstante, podrán ser objeto de embargo con la negociación a que estén destinados ;..."

<sup>3</sup> "Art. 22.-Las personas que sean sorprendidos por la Autoridad Municipal ejerciendo en la vía pública actividad comercial que viene estando regulada por este Reglamento sin contar con el permiso correspondiente, se harán acreedores a las sanciones administrativas enmarcadas en el capítulo correspondiente, con independencia de las sanciones a que se pudieran hacer acreedores por infracción a los demás Reglamentos Municipales vigentes, por lo cual en tal virtud el Departamento de Reglamentos en sus funciones de control y aplicación del presente Reglamento deberá proceder a la practica de la inspección administrativa correspondiente con efectos de visita domiciliaria, y en caso de percatarse del incumplimiento o infracción a los dispositivos que establece este documento impondrá la sanción administrativa que corresponda de acuerdo a la infracción cometida, y para efectos de garantizar y asegurar el crédito fiscal habra de practicar en forma inmediata el embargo precautorio de bienes propiedad del infractor, atento a lo previsto por el artículo 117 en correlación con la fracción II del 120 de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Baja California en vigor".

II.-El actor recurre el auto citado argumentando que el razonamiento del suscrito no es correcto, ya que la causal que manifiesta para negar la suspensión (por ser actos futuros y probables pero no inminentes) no esta contemplada en el artículo 59 de la Ley que rige a este Tribunal<sup>4</sup> y además porque considera inaplicable la Jurisprudencia citada en el proveído impugnado, en virtud de que la misma corresponde al Juicio de Amparo y no al Juicio Contencioso Administrativo que se tramita en este Tribunal.

A fin de resolver los agravios planteados por el recurrente, es necesario analizar la naturaleza de la medida suspensiva en la legislación vigente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que la suspensión en Amparo constituye una medida cautelar, en las discusiones que sirvieron de fundamento en la elaboración de la Tesis del Buen Derecho, en la cual hicieron como suyas los conceptos de Piero Calamandrei en su introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares. Lo anterior según consta a páginas 36 y 37 de la Obra editada por la Editorial Themis, Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Apariencia del Buen Derecho. Serie Debates Pleno:

*"No cabe ninguna duda, y la doctrina es unánime al respecto, de que la suspensión de los actos reclamados en materia de amparo participa de la naturaleza de una medida cautelar. Por tanto le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su naturaleza.*

*Entre los presupuestos esenciales de las medidas cautelares se encuentra el de la verosimilitud del derecho, también denominado fumus boni juris. Si la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia o resolución definitiva, la fundabilidad de la pretensión que constituye objeto de la medida cautelar no puede depender de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino de un conocimiento periférico o superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Resulta, en consecuencia, suficiente la comprobación de la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por el actor, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el proceso principal se declarará la certeza del derecho.*

*En esa virtud, la verosimilitud del derecho no importa la definitiva viabilidad de la pretensión de quien solicita la medida, basta que exista el derecho invocado. La apariencia de la existencia del derecho es un presupuesto que condiciona la admisibilidad de la medida y apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o muy cuestionable. Lo anterior obedece a que las medidas cautelares, más que hacer justicia, están destinadas a dar tiempo a la justicia para cumplir eficazmente su obra.*

---

<sup>4</sup> "Art 59.-No se otorgará la suspensión, si se sigue perjuicio a evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio".

Generalmente, por tratarse de una cuestión de derecho, el presupuesto queda satisfecho con el alcance de fundamentación del derecho, en la exposición llevada a cabo por los peticionarios en su escrito de demanda.

Como apunta Piero Calamandrei en su *Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares*, página 76, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1945 :

“ ... si para emanar la medida cautelar fuese necesario un conocimiento completo y profundo sobre la existencia del derecho, esto es, sobre el mismo objeto en relación al cual se espera la providencia principal, valdría más esperar ésta y no complicar el proceso con una duplicidad de investigaciones que no tendrían ni siquiera la ventaja de la prontitud.”

El otro requisito específico de la Pretensión cautelar es el peligro en la demora (*periculum in mora*), esto es, que en razón del transcurso del tiempo los efectos de la decisión final resulten prácticamente inoperantes, se basa en el temor fundado de la configuración de un daño a un derecho, cuya protección se persigue y que, de no hacerlo en forma inmediata, se corre el riesgo de que en el supuesto de recaer sentencia definitiva favorable, ésta permanezca incumplida. »

Para resolver el agravio planteado por el actor y conocer la naturaleza de las medidas cautelares, resulta idóneo transcribir las ideas del maestro Piero Calamandrei plasmadas en su Obra *Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares* de la página 40 a 45, traducida por Santiago Sentis Melendo y prologado por Eduardo J. Couture, Editorial bibliográfica Argentina.

"Para comprender esta diferencia es preciso elevarse a lo que constituye el interés específico que justifica la emanación de cualquiera de las medidas cautelares: este interés surge siempre que la existencia de un peligro de daño jurídico, derivado del retardo de una providencia jurisdiccional definitiva (*periculum in mora*). Sobre este concepto del *periculum in mora* es oportuno detenerse con alguna insistencia, porque en él está acaso la clave para alcanzar una definición de las providencias cautelares que agote el concepto.

6. - a) En primer término, no se debe identificar el *periculum in mora*, que es condición típica y distintiva de las providencias cautelares, con el peligro genérico de daño jurídico en vista del cual, en ciertos casos, la tutela jurisdiccional ordinaria puede asumir carácter preventivo.

Es preciso no establecer confusión entre tutela preventiva y tutela cautelar: conceptos distintos, aunque entre ellos pueda existir la relación de género a especie. En ciertos casos, también nuestro sistema procesal admite que el interés suficiente para invocar la tutela jurisdiccional pueda surgir, antes de que el derecho haya sido efectivamente lesionado, por el solo hecho de que la lesión se anuncie como próxima o posible, en estos casos, la tutela jurisdiccional, en lugar de funcionar con la finalidad de eliminar a posteriori el daño producido por la lesión de un derecho, funciona a priori con la finalidad de evitar el daño que podría derivar la lesión de un derecho de la que existe la amenaza todavía no realizada. Se habla en estos casos, en contraposición a la tutela sucesiva o represiva, de tutela jurisdiccional preventiva, en la cual el interés en obrar surge no del daño sino del peligro de un daño jurídico: el caso más notorio de este tipo de juicios

preventivos se tiene en la figura de la condena en futuro, admitida también en nuestro derecho; pero el ejemplo es único.

En estos casos de tutela preventiva no estamos, sin embargo, todavía en el campo de la tutela cautelar, en efecto, si se prescinde del momento del interés (que nace aquí del peligro en lugar de nacer de la lesión del derecho), nos encontramos todavía frente a casos de tutela ordinaria, con efectos definitivos.

7.- b) Para aproximarse a una noción clara del *periculum in mora* es preciso dar otro paso: **no hasta que el interés en obrar, nazca de un estado de peligro y que la providencia invocada tenga por ello la finalidad de prevenir un daño solamente temido, sino que es preciso, además, que a causa de la eminencia del peligro la providencia solicitada tenga carácter de urgencia, en cuanto sea de prever que si la misma se demorase el daño temido se transformaría en daño efectivo, o se agravaría el daño ya ocurrido, de manera que la eficacia preventiva de la providencia resultaría prácticamente anulada o disminuída.** La expresión de “*providencias de urgencia*” se encuentra varias veces en nuestro derecho (Véanse los art. 182 y 275 del Cód. de Proc. Civ.; art. 153 del Cód. de Comercio, etc.), para indicar precisamente aquellos casos en que la providencia jurisdiccional, si se quiere que alcance prácticamente su objeto, debe ser dictada sin retardo. Es necesario, por otra parte, advertir que tampoco la noción de providencia preventiva de urgencia comprende exactamente la de providencia cautelar. bien porque, como tendremos ocasión de ver enseguida, pueden existir procedimientos y providencias de urgencia que no tengan carácter cautelar (así las providencias de urgencia en materia posesoria; bien porque a las exigencias de urgencia responde muchas veces, en lugar de la emanación de una providencia provisoria cautelar, una reducción del proceso ordinario de cognición o de ejecución y una consiguiente aceleración de la providencia definitiva (ej. arts. 42, 185, 232, 578 del Cód. de Proc. Civ.; art. 883 del Cód. de Com., etc.).

8.- c) También la tutela ordinaria puede tener un objeto preventivo, también la providencia definitiva (no cautelar), puede, en ciertos casos, dictarse con carácter de urgencia, consiguiendo de este modo que la tutela ordinaria llegue sin retardo. Pero para que surja el interés específico en reclamar una medida cautelar, es necesario que a estos dos elementos (prevención y urgencia) se añada un tercero, que es en el que propiamente reside el alcance característico del *periculum in mora*; esto es, hay necesidad de que para obviar oportunamente el peligro de daño que amenaza el derecho, la tutela ordinaria se manifieste como demasiado lenta, de manera que, en espera de que se madure a través del largo proceso ordinario de la providencia definitiva, se deba proveer con carácter de urgencia a impedir con medidas provisorias que el daño temido se produzca o se agrave durante aquella espera.

El *periculum in mora* que constituye la base de las medidas cautelares no es, pues, el peligro genérico del daño jurídico, al cual se puede, en ciertos caso, obviar con la tutela ordinaria; sino que es, específicamente, el peligro del ulterior daño marginal que podría derivar del retardo de la providencia definitiva, inevitable a causa de la lentitud del procedimiento ordinario. Es la imposibilidad práctica de acelerar la emanación de la providencia definitiva, la que hace surgir el interés por la emanación de una medida provisoria; es la mora de esta providencia definitiva, considerada en sí misma como posible causa de ulterior daño, la que se trata de hacer preventivamente inocua con una medida cautelar, que anticipe provisoriamente los efectos de la providencia definitiva. Así, también cuando en el campo de las relaciones sustanciales la lesión del derecho ha

*tenido ya lugar y la providencia definitiva no puede ya ofrecer otra finalidad que la reintegrativa, la providencia cautelar tiene en sí misma finalidad preventiva frente a la agravación del daño que, en unión del producido por la falta de razón, podría derivarse de la inevitable prolongación del proceso ordinario.*

*El periculum in mora, a evitar el cual proveen las medidas cautelares, no se tomaría en consideración si fuese posible acelerar adecuadamente, a través de una reducción del proceso ordinario, la providencia definitiva. Si yo, acreedor no provisto de título ejecutivo, puesto frente al peligro de perder las garantías de mi crédito, encontrase en el proceso ordinario del medio de crearme de hoy a mañana el título que me falta y de proveer inmediatamente a la pignoración, no tendría necesidad, evidentemente, de recurrir al secuestro conservativo. Por el contrario, debo recurrir a esta medida provisoria cautelar porque, si quisiera esperar la emanación de la providencia definitiva, la necesaria lentitud del proceso ordinario determinaría que éste fuese ineficaz, cuando ya el daño, que con una inmediata providencia preventiva habría podido evitarse, se hubiera producido de manera irremediable.*

*Así, pues, la función de las providencias cautelares nace de la relación que se establece entre dos términos: la necesidad de que la providencia, para ser prácticamente eficaz, se dicte sin retardo una providencia definitiva. Es éste uno de aquellos casos (la disciplina de los cuales constituye quizá el más antiguo y el más difícil problema práctico de toda legislación procesal) en que la necesidad de hacer las cosas pronto choca con la necesidad de hacerlas bien: a fin de que la providencia definitiva nazca con las mayores garantías de justicia, debe estar precedida del regular y meditado desarrollo de toda una serie de actividades, para el cumplimiento de las cuales es necesario un período, frecuentemente no breve, de espera; pero esta mora indispensable para el cumplimiento del ordinario iter procesal, ofrece el riesgo de convertir en prácticamente ineficaz la providencia definitiva, que parece destinada, por deseo de perfección, a llegar demasiado tarde, como la medicina largamente elaborada para un enfermo ya muerto.*

*Las providencias cautelares representan una conciliación entre las dos exigencias, frecuentemente expuestas, de la justicia: la de la celeridad y la de la ponderación; entre hacer las cosas pronto pero mal, y hacerlas bien pero tarde, las providencias cautelares tienden, ante todo, a hacerlas pronto, dejando que el problema de bien y mal, es de la justicia intrínseca de la providencia, se resuelva más tarde, con la necesaria ponderación, de las reposadas formas del proceso ordinario. Permiten de este modo al proceso ordinario funcionar con calma, en cuanto aseguran preventivamente los medios idóneos para hacer que la providencia pueda tener, al ser dictada, la misma eficacia y el mismo rendimiento práctico que tendría si se hubiese dictado inmediatamente.*

*En un ordenamiento procesal puramente ideal, en el que la providencia definitiva pudiese ser siempre instantánea, de modo que, en el mismo momento en que el titular del derecho presentase la demanda se le pudiera inmediatamente otorgar justicia de modo pleno y adecuado al caso, no habría lugar para las providencias cautelares.*

*Es evidente, bajo este aspecto, la afinidad de las providencias cautelares con las disposiciones, magistralmente estudiadas por CHIOVENDA, que tienden a producir como resultado que la sentencia actúe la ley como si ello ocurriese en el momento mismo de la demanda judicial: tienden, en efecto, a conseguir que la actuación de la ley, contenida en la providencia definitiva, pueda operar sobre el mismo estado de hecho sobre el que operaría en el momento de la demanda judicial. El principio es siempre el mismo: "la*

*necesidad de servirse del proceso para conseguir la razón no debe convertirse en daño para quien tiene razón.”*

*9.- Estas consideraciones permiten alcanzar la que, en mi **concepto, es la nota** verdaderamente típica de las providencias cautelares: las cuales nunca constituyen un fin por sí mismas, sino que están ineludiblemente preordenadas a la emanación de una ulterior providencia definitiva, el resultado práctico de la cual aseguran preventivamente. Nacen, por decirlo así, al servicio de la providencia definitiva, con el oficio de preparar el terreno y de aprontar los medios más aptos para su éxito. Esta relación de instrumentalidad o, como han dicho otros, de subsidiariedad, que liga inevitablemente toda providencia cautelar a la providencia definitiva en previsión de la cual se cita, es el carácter que más netamente distingue la providencia cautelar de la llamada declaración de certeza con predominante función ejecutiva: ésta nace, como se ha visto, con la esperanza de que una providencia posterior no sobrevenga y le impida convertirse en definitiva; aquélla nace en previsión, e incluso en espera, de una providencia definitiva posterior, en defecto de la cual no sólo aspira a convertirse en definitiva sino que está absolutamente destinada a desaparecer por falta de objeto.*

**Hay, pues, en las providencias cautelares, más que la finalidad de actuar el derecho, la finalidad inmediata de asegurar la eficacia práctica de la providencia definitiva que servirá a su vez para actuar el derecho. La tutela cautelar, es, en relación al derecho sustancial, una tutela mediata: más que hacer justicia contribuye a garantizar el eficaz funcionamiento de la justicia. Si todas las providencias jurisdiccionales son un instrumento del derecho sustanciales que se actúa a través de ellas, en las providencias cautelares se encuentra una instrumentalidad cualificada, o sea elevada, por así decirlo, al cuadrado,- son, en efecto, de una manera inevitable, un medio predispuerto para el mejor éxito de la providencia definitiva, que a su vez es un medio para la actuación del derecho, esto es, son, en relación a la finalidad última de la función jurisdiccional, instrumento del instrumento”.**

Como consta de lo expuesto por el Maestro, la medida cautelar es un instrumento dentro de otro instrumento que es el proceso administrativo y la base de la medida cautelar lo constituye el periculum in mora que es el peligro de daño jurídico que podría derivar del retardo de la providencia definitiva.

Para entender lo anterior resulta necesario relacionar la suspensión con el juicio en el cual se solicita.

El juicio ante el Contencioso Administrativo no es de tutela preventiva sino reparadora. No existe interés jurídico para invocar la tutela jurisdiccional antes de que el derecho haya sido efectivamente lesionado, lo anterior se deduce de los artículos 22 fracción 1, 40 fracción VI, 47 fracción II, 50 fracción I, 81 y 84 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado<sup>5</sup>. El objeto de la litis lo

---

<sup>5</sup> El texto de los artículos es el siguiente:

constituye un acto o resolución administrativo de carácter definitivo (Art. 22 fracción I). Este acto o resolución administrativa debe existir previamente al momento de la presentación de la demanda, tan es así que en la demanda debe indicarse la resolución o acto administrativo que se impugne (Art. 47 fracción II) y de no existir éste el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es improcedente (Art. 40 fracción VI) pudiéndose declarar el sobreseimiento en cualquier momento antes de la celebración de la audiencia de juicio o durante ésta, lo cual significa que los actos administrativos respecto de los cuales debe resolverse en la sentencia son los que existen previamente a la demanda y son impugnados mediante ésta. Para no dejar ninguna duda el artículo 50 fracción 1 autoriza desechar la demanda cuando se encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

También despeja cualquier duda de la naturaleza del juicio, que el artículo 84 prevenga que las sentencia que declaren fundada la pretensión del actor, dejarán sin efecto el acto o resolución impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad responsable, para salvaguardar el derecho afectado. La última expresión para salvaguardar el derecho afectado implica que previamente se afectó el derecho.

Como ha explicado Calamandrei, la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia y su objeto es evitar el peligro en la demora (*periculum in mora*), es decir que se agrave la lesión jurídica que sufre quien solicita la suspensión en el transcurso del proceso jurisdiccional, de tal manera que aún en el supuesto de que recayera sentencia favorable ésta permaneciera incumplida.

Luego entonces cuales son los actos que pueden producir dichos efectos que la suspensión pretende evitar? El acto administrativo que es impugnado en la demanda y cuya existencia es previa a ésta, es factible jurídicamente, que sirva de presupuesto a otros actos administrativos, así tenemos por ejemplo, una multa puede ser el presupuesto del procedimiento económico coactivo que culmine mediante el remate de un bien propiedad de un gobernado, después de seguirse una serie de actos que tramitados según

---

"Art. 22.-Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de: 1.-Actos y resoluciones definitivos de carácter administrativo, emanados de las Autoridades Estatales y Municipales, o de sus Organismos Descentralizados, cuando éstos actúen como autoridades, que causen agravio a los particulares ;"

"Art. 40.-El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es improcedente contra actos o resoluciones : VI.-cuando de las constancias de autos apareciere claramente, que no existe la resolución o acto impugnado ;"

"Art- 47. -La demanda deberá indicar: 11.-Resolución o acto administrativo que se impugne;"

"Art. 50.-La demanda se desechará, en los siguientes casos:I.-Si se encontrase motivo manifiesto o indudable de improcedencia ;"

"Art. 81.-La resolución que decrete el sobreseimiento del juicio por alguna de las causales previstas en esta Ley, podrán dictarse antes de la celebración de la audiencia de juicio o durante ésta."

"Art. 84.-Las sentencias que declaren fundada la pretensión del actor, dejarán sin efecto el acto o resolución impugnado y fijarán el sentido de la resolución que debe dictar la autoridad responsable, para salvaguardar el derecho afectado."

determinado orden y forma y que se encuentran en íntima unidad con el efecto jurídico final que es la declaración administrativa. Estos actos que derivan del acto administrativo primero, son los que jurídicamente pueden agravar la lesión jurídica del actor por el retardo en la sentencia, puesto que son actos jurídicamente derivados del primero. Así se explica que sin infringir el principio de congruencia en la sentencia se declaren sin valor jurídico cuando se declare la nulidad del acto administrativo impugnado en la demanda, por derivar de actos viciados, salvaguardándose de este modo el derecho afectado restituyéndose las cosas al estado que se tenían antes de la emisión del acto administrativo original.

En este contexto legal debe interpretarse el artículo 56 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que previene : "La suspensión de los actos impugnados deberán resolverse por el Magistrado de la Sala, en el mismo auto que se admita..." La suspensión referida debe interpretarse como la suspensión de los efectos jurídicos del acto administrativo que de nueva cuenta se indica, fue impugnado en la demanda y su existencia es previa a este escrito. En este orden de ideas, no resulta procedente la suspensión en el asunto a resolver, de los futuros embargos que las autoridades demandadas pretenden efectuar en los bienes del actor porque no se acreditó la existencia de los actos previos al embargo como lo son la multa impuesta como sanción administrativa.

El argumento total del agravio planteado en relación al acuerdo que niega la suspensión estriba en que el artículo 59 de la Ley de la materia indica como únicas causales para negar la suspensión que se siga perjuicio a evidente interés social, o se contravengan disposiciones de orden público, por lo tanto la causal que sirvió de fundamento para negar la suspensión (los embargos son actos futuros y probables, pero no inminentes) no está contemplada dentro del artículo 59 de la Ley de la materia.

El agravio es infundado, porque se debe interpretar el artículo 59 en relación con el artículo 56 que es su presupuesto.

El objeto de la suspensión solicitada no lo constituye un acto existente al momento de la presentación de la demanda (como establece el artículo 56) lo constituye un acto futuro, los embargos son futuros, se pretende suspender el daño temido, y no es susceptible en el juicio de suspenderse más que las consecuencias jurídicas de los actos que existen, por ello aunque se hayan señalado como acto reclamado el embargo no se actualiza la hipótesis normativa del artículo 56.

Interpretar este artículo, de manera que los actos materia de la suspensión pudieran ser cualquier acto futuro, aunque no sea existente al momento de la presentación de la demanda, sería desnaturalizar tanto al juicio

como a la suspensión, al primero cuya naturaleza es represiva y no preventiva, y el segundo cuya naturaleza es de medida cautelar.

El juicio sería para prevenir una lesión jurídica, (tutela preventiva) y la suspensión procedería aunque no existiera el periculum in mora.

De lo expuesto concluimos que el artículo 59 en relación al artículo 56 debe interpretarse de la siguiente manera : "No se otorgará la suspensión de las consecuencias jurídicas de los actos existentes e impugnados en la demanda, si se sigue perjuicio a evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio."

**PONENCIA PRESENTADA POR EL C. LICENCIADO ALBERTO LOAIZA MARTINEZ EN EL VIGESIMO QUINTO ANIVERSARIO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN SINALOA, CELEBRADO EN LA CIUDAD DE CULIACAN SINALOA, LOS DIAS 3 Y 4 DE MAYO DEL AÑO DOS MIL UNO.**

**“RELACIONES DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LOS ESTADOS CON LOS TRIBUNALES MUNICIPALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA”**

**CASO: BAJA CALIFORNIA-TIJUANA.**

Inscribí este trabajo en la mesa redonda, **“REALIDADES Y PERSPECTIVAS DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LOCALES”** para comentar con ustedes la realidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Baja California, concretamente en su relación con los órganos jurisdiccionales de lo contencioso administrativo municipales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, de fecha 30 de Septiembre de 1989 contiene el Título Noveno denominado de la Administración de Justicia de los Municipios. Conforme a esta legislación, se crea la Junta Municipal de Controversias para conocer las inconformidades planteadas en virtud de los actos administrativos de los servidores públicos municipales, que afecten el interés de los ciudadanos.<sup>6</sup> Esta ley establece que la Junta Municipal de Controversias tiene la naturaleza del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que será autónoma en sus decisiones, que es un órgano administrativo desconcentrado del Presidente

---

<sup>6</sup> **Art. 180.-** Se crea la junta municipal de controversias para conocer las inconformidades planteadas en virtud de los actos administrativos de los servidores públicos municipales, que afecten el interés de los ciudadanos y así coadyuvar a que los actos de autoridad y la presentación de los servicios públicos a cargo del Municipio, se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

Municipal y que se integrará a una instancia.<sup>7</sup> Que la Junta se integrará por tres jueces que actuarán colegiadamente, que serán nombrados por acuerdo de Cabildo a propuesta de los organismos que integran el COPLADEM, antes de los noventa días que se instale el ayuntamiento.<sup>8</sup> Que entre sus atribuciones está la de resolver conforme a derecho los recursos y las inconformidades formalmente.<sup>9</sup> Las resoluciones que emita esta Junta son irrevocables y tendrán el efecto de confirmar o modificar el acto administrativo impugnado.<sup>10</sup>

En el año de 1999, empiezan a funcionar en el Municipio de Tijuana.

El establecimiento de la Junta Municipal de Controversias, generó confusión entre el foro y las autoridades municipales, respecto de la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, reconozco que estaba entre los confundidos y esperando que se presentara una demanda en contra de esta autoridad con el objeto de analizar su naturaleza.

El día primero de octubre de mil novecientos noventa y nueve, el Tesorero Municipal del XVI Ayuntamiento de Tijuana, presenta demanda ante la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo con la pretensión de que se declare la nulidad de la que denomina resolución administrativa definitiva de fecha primero de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, emitida por la Junta Municipal de Controversias del Municipio de Tijuana, Baja California. Desde luego la autoridad demandada lo fue la Junta Municipal de Controversias, correspondiéndole a este juicio el número 133/999.

---

<sup>7</sup> **Art. 181.-** La junta municipal de controversias tiene la naturaleza del tribunal contencioso administrativo, será autónoma en sus decisiones y en un órgano administrativo, desconcentrado, del Presidente Municipal y se integrará a una instancia.

<sup>8</sup> **Art. 182.-** La junta se integrará en 3 jueces que actuarán colegiadamente, serán nombrados por acuerdo del Cabildo a propuesta de los organismos que integran el COPLADEM, antes de los 90 días de que se instale el Ayuntamiento

<sup>9</sup> **Art. 184.-** La junta tendrá las siguientes atribuciones:

...

**II.-** Resolver conforme a derecho los recursos y las inconformidades formalmente presentadas;...”

<sup>10</sup> **Art. 187.-** Las resoluciones que emita la junta serán irrevocables y tendrán el efecto de conformidad o nulificar el acto administrativo impugnado.

Los antecedentes del litigio son:

*El departamento de estacionómetros había levantado 38 infracciones respecto a un vehículo chevrolet, perteneciente a un ciudadano de nombre Juan Manuel Hernandez Nieto, por exceder el tiempo permitido por el aparato de estacionometro, el total por concepto de multas que sumaba la cantidad de \$2,451.00 pesos M.N. El gobernado se inconforma en contra de las multas e interpone el recurso de revocación ante la Tesorería Municipal.*

*El Tesorero Municipal después de admitir el recurso de revocación resuelve confirmar los actos emitidos consistentes en las multas; contra esta resolución el señor Manuel Hernandez presenta recurso de revisión ante la Junta Municipal de Controversias la cual resuelve nulificar la resolución emitida por el Tesorero Municipal, y dejar sin efecto las multas materia de la controversia.*

Ciertamente el artículo 22 fracción VI (actual fracción VII) de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo establece que las autoridades están legitimadas para demandar la nulidad de las resoluciones de carácter administrativo favorables a los particulares, sin embargo la legitimación para promover la nulidad de una resolución favorable a un particular corresponde al órgano que la emitió y no a otro.<sup>11</sup> En el asunto materia de juicio el Tesorero no demandó la nulidad de una resolución por él emitida sino de otra autoridad consecuentemente se sobreseyó el juicio.

El 15 de enero del año dos mil uno, 39 personas presentan una demanda colectiva en contra de la resolución emitida por la Junta Municipal de

---

<sup>11</sup> **Art. 22.-** Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de:

...

**VI.-**Resoluciones dictadas de carácter administrativo favorables a los particulares, emanados de las autoridades Estatales y Municipales, o de sus Organismos Descentralizados, cuando dichas autoridades promuevan su nulidad.

Controversias que ordena al Director de Administración Urbana del Municipio de Tijuana dicte resolución debidamente fundada y motivada en la cual otorgue dictamen de factibilidad de uso de suelo a favor de Servicios Preescolares, S.C.

Los antecedentes son:

*Servicios Preescolares, S.C. solicitó al Director de Administración Urbana del Municipio de Tijuana, se otorgara dictamen de factibilidad de uso de suelo respecto de un inmueble que se usa como guardería infantil. Los vecinos de la zona solicitaron a la dependencia que no se otorgara la factibilidad solicitada.*

*La autoridad Municipal dictaminó no ser factible el uso de suelo para la guardería infantil. Esta resolución fue combatida ante la Junta Municipal de Controversias.*

*La demanda de los vecinos se planteó ante la Segunda Sala correspondiéndole el número de expediente 140/999.*

Como es de todos sabido por razón de método antes de estudiar los agravios o motivos de inconformidad, resulta necesario analizar si no existe una causal de improcedencia. En el asunto a resolver para estar en aptitud de analizar los agravios resultaba necesario primero determinar la naturaleza de la Junta Municipal de Controversias. Si éste órgano tenía el carácter de un Tribunal Administrativo, entonces su resolución tenía la naturaleza de jurisdiccional y no administrativa por lo que no existiendo precepto que autorizara al Tribunal a resolver respecto de resoluciones jurisdiccionales resultaría improcedente el juicio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido para que un órgano tenga naturaleza de Tribunal Administrativo se requiere:

a).- Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas locales;

- b).- Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y
- c).- Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.

Para determinar la naturaleza de la Junta Municipal de Controversias Municipales, este Tribunal resolvió de conformidad con el criterio sostenido por el máximo Tribunal, en la jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta , Novena Epoca, Tomo VII, abril de 1998, Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito, a página 20.<sup>12</sup>

Los requisitos son los mínimos indispensables para que un órgano tenga la naturaleza de Tribunal Administrativo.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> “**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO.** Los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V y 122, base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, para crear tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos. De conformidad con esas normas supremas, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas para el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.  
P./J.26/98

Contradicción de tesis 18/97. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo del Décimo Noveno Circuito. 4 de noviembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Gongora Pimentel. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Juan José Franco Luna.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta de marzo en curso, aprobó con el número 26/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

<sup>13</sup> El texto de la resolución que dio origen a la Jurisprudencia, fue publicada a página 633 a 659 en el Tomo del Mes de Mayo de 1998, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el rubro “JUNTA DE HONOR Y JUSTICIA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. SUS RESOLUCIONES DEFINITIVAS SON IMPUGNABLES EN EL AMPARO INDIRECTO. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO.” A foja 653 el Máximo Tribunal del país expone: “Tales son los requisitos constitucionales indispensables para que se reconozca la existencia de un tribunal administrativo; la concurrencia de ellos, como mínimo, basta para ese objeto; sin embargo, la tradición jurídica ha determinado la necesidad de que, complementariamente, en el ámbito de su actuación, se garantice su independencia e imparcialidad; se constituya en forma permanente para el fin que fue creado; que tenga una sede o lugar específico de funcionamiento; que sus resoluciones tengan la fuerza de cosa juzgada; y, que esas resoluciones puedan ser ejecutadas, sea por el propio órgano, o por autoridades designadas por la ley respectiva.”

Conforme a este criterio, la Junta Municipal de Controversias tiene los requisitos de un Tribunal Administrativo. El primero consistente en que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por la legislatura local se advierte de la lectura de los artículos de la Ley Orgánica Municipal transcritos a pie de página. El segundo referente a que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia, se encuentra satisfecho en el artículo 81 que expresamente establece que la Junta Municipal de Controversias tiene la naturaleza del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y que será autónomo en sus decisiones. El tercer requisito alusivo a que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares se advierte que lo reúne pues el artículo 180 establece que la Junta Municipal de Controversias tiene como función conocer de las inconformidades planteadas en virtud de los actos administrativos de los funcionarios públicos municipales que afecten el interés de los ciudadanos y el 181 dispone que tiene la naturaleza de un Tribunal Administrativo, cuando esta es la función de los tribunales administrativos, resolver controversias administrativas que se susciten entre la administración y los gobernados.

Al concluir que la naturaleza de la Junta Municipal de Controversias es la de un Tribunal Administrativo, se concluyó que la resolución materia de juicio tenía naturaleza jurisdiccional y no administrativa, y al no existir disposición expresa que autorizara a la Sala para conocer de este tipo de resoluciones se declaró improcedente el juicio y se resolvió sobreseer.

Lamentablemente, la resolución dictada por la Sala no fue combatida por lo que causó estado y no fue posible conocer el criterio del Pleno al respecto.

Conforme al criterio sostenido en esta sentencia, en Tijuana, Baja California, opera un sistema de jurisdicción concurrente (coincidente según los

teóricos) en materia administrativa. Las resoluciones administrativas emitidas por el Ayuntamiento pueden impugnarse tanto ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado como ante la Junta Municipal de Controversias. El sistema no es el más idóneo, y se ha convertido en un problema para la autoridad municipal, porque las resoluciones de la Junta Municipal de Controversias, son inimpugnables para la autoridad, no procede ni el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ni el juicio de amparo. Para el particular el juicio ante la Junta Municipal de controversias tampoco es la panacea, porque no procede contra los actos de todas las autoridades municipales, por ejemplo contra resoluciones del Presidente Municipal.<sup>14</sup> Además en el procedimiento ante este órgano no se encuentra prevista la suspensión de los actos reclamados.

Pasando del tema de la realidad en Baja California a las perspectivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Es de todos sabido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de una interpretación sistemática y armónica de lo dispuesto en los Artículos 115 y 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretó que las Constituciones y Leyes locales, que facultan a los Tribunales Contencioso Administrativo, para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Municipal, no invaden la esfera competencial de los Municipios. Sustenta el criterio argumentando, entre otras razones, que la teleología de la reforma constitucional a la fracción IV del artículo 116, fue la de instaurar un sistema integral de justicia administrativa que permitiera fortalecer el Estado de derecho.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> **Art. 188.**- La junta es competente para conocer los actos administrativos que realicen los servidores de la administración pública municipal; excepto los que ejecuten, el Presidente Municipal, o el Ayuntamiento como tal.

<sup>15</sup> **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES QUE LOS FACULTAN PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS ENTRE LOS PARTICULARES Y LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS.** De la interpretación sistemática y armónica de lo dispuesto en los artículos 115 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la exposición de motivos de los dictámenes de las comisiones del Congreso de la Unión que intervinieron en el

Para analizar la perspectiva de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en los Estados, resulta necesario determinar si esta jurisdicción en materia administrativa municipal queda limitada con la reforma al artículo 115 fracción II, inciso a) de la Constitución Federal, cuyo texto es el siguiente:

**“ARTICULO 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:...**  
**II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.**  
**Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.**  
**El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:**

---

procedimiento de reforma del último precepto citado, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1987, se colige que al facultar el Poder Revisor de la Constitución a los Estados para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con el fin de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, comprendió dentro de ésta, inclusive, a la administración pública municipal, por lo que las Constituciones y leyes locales que facultan a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública municipal no invaden la esfera competencial de los Municipios. Lo anterior es así, en razón de que la teleología de la aludida reforma constitucional fue la de instaurar un sistema integral de justicia administrativa que permitiera fortalecer el Estado de derecho, aunado a que si bien el Municipio es un nivel de gobierno con una esfera competencial propia, ella se encuentra constitucionalmente limitada, en diversas materias, a lo establecido en la legislación local de la entidad federativa en que se ubican, salvo el caso en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga expresamente el ejercicio absoluto de determinadas facultades.

P./J. 100/97

Controversia constitucional 1/95.- Jesús Hinojosa Tijerina y Miguel Gomez Guerrero, en su carácter de presidente municipal y síndico segundo, respectivamente, del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, contra actos del Congreso, gobernador, secretario general de Gobierno y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del propio Estado.- 7 de diciembre de 1995. Once votos.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón- Secretaria: Irma Rodríguez Franco.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 100/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 1/95 aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca, Tomo III-Mayo, página 315.”

***a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.”***

Para la interpretación del texto resulta necesario conocer la exposición de motivos y de los dictámenes de las comisiones del Congreso de la Unión, que intervinieron en el procedimiento de reforma concretamente el presentado en el debate legislativo del jueves 17 de junio de 1999 en la Cámara de Diputados:<sup>16</sup>

***“DIP. ANTONIA MONICA GARCIA VELAZQUEZ; PRI.  
HONORABLE ASAMBLEA:***

***Los suscritos, Diputados de la LVII Legislatura, en los términos del artículo 124 del Reglamento Interno de esta soberanía, venimos a formar, la siguiente propuesta de adiciones al capítulo de considerandos del dictamen y al decreto de reformas al artículo 115 constitucional:***

***PRIMERO.- Por lo que respecta al punto 4.2.1, deseamos ampliar la explicación de los alcances del inciso a) de la fracción II del artículo que se reforma, por lo que se refiere a los medios de impugnación y órganos para dirimir las controversias entre la administración pública y los particulares. Al efecto deberá entenderse que el interés que asiste en lo medular a esta reforma específica, es el asegurar al ciudadano una instancia efectiva y expedita, para obtener justicia administrativa respecto de los actos de la autoridad municipal que lo agravie. Por tanto será un asunto del legislador local la forma en que esto opere, así como la dimensión del órgano que en primera instancia, cuando menos imparta justicia administrativa, pudiendo ser desde un propio órgano de la administración central municipal quien sea competente para una revisión o revocación administrativa, hasta el caso del establecimiento de tribunales o juntas para la contención administrativa en aquellos municipios cuyas características lo demanden según determine la ley a que se refiere la propia fracción II en su inciso a). Ello no perjudica que en alzada, los tribunales de lo contencioso administrativo pudieran conocer de dichos asuntos, siempre y cuando sean tribunales autónomos para evitar intromisiones en el ámbito municipal.”***

La adición al dictamen es autoexplicativa, el interés de la reforma consistió en asegurar al ciudadano que habrá medios de impugnación en contra de los actos de la administración municipal que los agravie, que será un asunto del legislador local la forma en que esta opere, así como la dimensión del órgano que

---

<sup>16</sup> Página 33, Art. 115 Constitucional: Historia y Reformas de 1999, Editada por la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados LVII Legislatura, Noviembre de 1999.

en primera instancia imparta justicia administrativa, pudiéndose establecer que estos medios de impugnación se hagan valer dentro de un procedimiento administrativo, competencia de un órgano de la administración central municipal o bien a través de un proceso administrativo competencia de tribunales o juntas para la contención administrativa en aquellos municipios cuyas características lo demanden. Esta última expresión utilizada en el dictamen, en aquellos municipios cuyas características lo demanden clarifica que corresponde a la legislatura del Estado establecer el modelo que debe seguirse tomando en consideración las circunstancias de los municipios.

La expresión: ...“Ello no perjudica que en alzada, los Tribunales de lo Contencioso pudieran conocer de dichos asuntos, siempre y cuando sean Tribunales autónomos para evitar intromisiones en el ámbito municipal.” Partiendo del razonamiento de que la teleología de la reforma a la fracción IV Constitucional fue la de instaurar un sistema integral de justicia administrativa, y que la finalidad de la reforma comentada al Artículo 115 de la Carta Magna, fue la de asegurar al ciudadano una instancia efectiva para obtener justicia en relación con los actos de la autoridad municipal que lo agraven, por tanto, la expresión de la adición al dictamen, debe interpretarse en el sentido de que ello no perjudica que en alzada los Tribunales de lo Contencioso pudieran conocer de las resoluciones jurisdiccionales emitidas por los órganos jurisdiccionales municipales.

No debe interpretarse en el sentido de que los Tribunales Contencioso Administrativos solo puedan conocer en alzada, y por lo tanto, se carece de jurisdicción para conocer en primera instancia. Esta interpretación resultaría absurda en detrimento del sistema integral de justicia administrativa, máxime que de la adición se advierte que no es obligatorio que existan órganos jurisdiccionales municipales. Por último, la expresión, “siempre y cuando sean Tribunales autónomos para evitar intromisiones en el ámbito municipal”, debe interpretarse que debe reunir los requisitos de Tribunal administrativo, conforme al criterio del máximo Tribunal del país.

La reforma constitucional no tiene por objeto limitar la jurisdicción de los tribunales contencioso administrativos en materia municipal, la defensa de esta jurisdicción está plasmada en el apasionado discurso de la Diputada del PRI Martha Sofia Tamayo de King, quien después de exponer brevemente la evolución de la jurisdicción administrativa en México y mencionar que los Tribunales autónomos de los estados contemplan jurisdicción respecto del municipio; que el mayor número de los asuntos que se substancian corresponde a ese ámbito, y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional número 1 del 95, interpuesta por el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, reconoció que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo tienen facultades para dirimir controversias entre gobernados y autoridades municipales, concluye:<sup>17</sup>

***...“Mucho lamentaríamos que la libertad hoy propuesta para los municipios se interpretara como una nueva forma de eludir el cumplimiento de la ley, en este caso de la Constitución y la jurisprudencia que, como bien sabemos, constituye una fuente del derecho en nuestro país.***

***Desde aquí exhortamos a las legislaturas locales para que, lejos de crear sistemas de justicia retenida y organismos administrativos de impartición de justicia a conveniencia, se apoye lo que con mucho esfuerzo se ha alcanzado, y se invita a que fortalezcamos la autonomía de la jurisdicción administrativa, otorgando a los Tribunales Contenciosos Administrativos, ya establecidos o por crearse, la autonomía presupuestal, que terminará con cualquier sombra de duda acerca de la verticalidad e imparcialidad de tales organismos.”***

De lo expuesto concluimos:

- A) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta la creación de órganos jurisdiccionales, tanto de naturaleza estatal, como municipal, cuyo objeto sea dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los gobernados.

---

<sup>17</sup> Página 49, Art. 115 Constitucional: Historia y Reformas de 1999, Editada por la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados LVII Legislatura, Noviembre de 1999.

- B) Los órganos jurisdiccionales referidos en la conclusión anterior, tienen el carácter de tribunal administrativo cuando reúnen los requisitos indicados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial titulada “TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO.”
- C) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, no tiene impedimento constitucional, para conocer en alzada de las resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales municipales, pero debe estar regulado en la ley.
- D) Conforme a las anteriores premisas, corresponde a los Congresos de los Estados establecer el modelo de justicia administrativa que se considere fomente una justicia integral.

**REFLEXIONES SOBRE LA UBICACION DEL  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO  
JURISDICCION AUTONOMA O PARTE  
DEL PODER JUDICIAL**

**DOCUMENTO PRESENTADO POR LA LIC. GABRIELA MARIA CHAIN  
CASTRO, MAGISTRADA PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE SINALOA, EN OCASIÓN  
DE LA REUNION REGIONAL DE TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO CELEBRADO LOS DIAS 29 Y 30 DE SEPTIEMBRE EN LA  
CIUDAD DE MEXICALI, B.C.**

**REFLEXIONES SOBRE LA UBICACIÓN DEL  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO  
JURISDICCION AUTONOMA O PARTE  
DEL PODER JUDICIAL**

El mes pasado, tuvimos la oportunidad de asistir a la IX Reunión Anual de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, en ocasión de la celebración del 64 Aniversario de su fundación. La Experiencia fue altamente enriquecedora para la que habla, y sé también, por lo comentarios expresados, que de igual forma la consideran mis compañeros magistrados que tuvieron la oportunidad de asistir.

Los temas tratados, en su gran mayoría *-porque aún los que no estaban originalmente dirigidos a ello concluyeron en la misma propuesta-*, versaron básicamente en dos puntos: 1) La necesidad de fortalecer al Tribunal Fiscal de la Federación para su transformación total a un Contencioso Administrativo Federal; y, 2) La exposición de múltiples razones para sostener la jurisdicción administrativa con las bases constitucionales vigentes en nuestro país, es decir, como jurisdicción autónoma.

Fue impresionante escuchar la voz unánime de 112 magistrados, expresando diversas razones jurídicas, constitucionales y legales; históricas, en relación al sistema jurídico contencioso administrativo adoptado por el país y de vivencias a lo largo de 64 años; así como prácticas, en tratándose del desempeño

actual de esta institución que sabemos todos, es eficiente, eficaz, honorable, prestigiada y especializada.

Para abrir la parte académica de la Reunión, escuchamos dos conferencias magistrales que fueron brillantemente expuestas por Don Mariano Azuela Güitrón, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y don Eusebio González, catedrático distinguido de la Universidad de Salamanca.

La primera titulada "*Validez actual del Contencioso Administrativo en México*" y la segunda "*Recursos Administrativos y Judiciales*".

El Ministro Azuela, como todos sabemos, con la experiencia propia de la Magistratura en el Tribunal Fiscal de la Federación, expuso la realidad nacional en torno a la validez actual del contencioso administrativo, concluyendo no solamente que este sigue siendo válido, sino que es necesario perfeccionarlo y fortalecerlo.

El Dr. Eusebio González, hizo toda una exposición de Derecho comparado de las situaciones que guarda el contencioso administrativo en España, Italia, Alemania Francia, con algunas reflexiones en el sistema Inglés, virtiendo opiniones, además de calificadas plenamente, sustentadas en la doctrina universal o en la legislación los países citados en el sentido de que el reparto de la tutela jurídica tributaria \* entre órganos administrativos o jurisdiccionales estos últimos en jurisdicción administrativa u ordinaria, no es tarea que pueda ajustarse a patrones lógicos universalmente aceptados, sino que habría que tomar en cuenta la historia de cada país en esos intentos.

Con este estupendo material, y asumiendo la responsabilidad que tenemos quienes nos dedicamos a impartir justicia administrativa y fiscal, me atrevo a expresar algunas reflexiones, que como se verá, han resultado de extraer comentarios de las conferencias mencionadas con el fin de invitarlos muy

respetuosa mente, dado el interés común en la materia, a reflexionar juntos sobre la conveniencia de ubicar la jurisdicción contencioso administrativa en nuestro país, en el Poder Judicial Federal o Local, según sea el caso.

Según la información dada por el Ministro Azuela, Francisco Molina Ruiz como parte del equipo de transición constituido por el Presidente electo, Vicente Fox Quezada, expresó textualmente: *"los tribunales administrativos pasarán a formar parte del Poder Judicial de la Federación"* y José Luis Reyes Vázquez -quien es parte del mismo equipo- anunció: *"en los próximos treinta días se dará a conocer el proyecto de reordenamiento judicial"*.

Estas expresiones, nos colocan en una situación de apremio, dados los tiempos que se manejan en las *"Agendas Políticas"* y también la *"necesidad de cambio"* planteada a lo largo de la campaña del Presidente electo que se propuso y fue muy bien aceptada por el electorado, según lo podemos constatar en los resultados obtenidos el dos de julio pasado.

Cambio, según el Diccionario Larousse significa: *"Acción y efecto de cambiar. Modificación que resulta de ello"*. Y cambiar se entiende por: *"Ceder una cosa por otra. Reemplazar. Variar, mudar"*.

En este contexto y para efectos de nuestra reflexión el día de hoy, habremos de pensar en el cambio de ubicación de nuestros tribunales al Poder Judicial no sin antes encontrar las razones que motivan ese cambio, porque bajo mi modesta apreciación habría que cambiar muchas cosas del sistema político-jurídico mexicano, dada la experiencia de su malo o deficiente funcionamiento, o fundadas en reclamos sentidos de la sociedad por modificar algo que no funciona y que finalmente no contribuye al bienestar social. Aquí encontramos el punto de partida.

¿Cuáles son las causas para proponer el cambio de la ubicación de estos tribunales? Y especialmente ¿Cuáles son las causas de llevar al contencioso administrativo a la jurisdicción ordinaria? Esto último, por la necesidad de centrarnos en lo nuestro, dado que la propuesta de reforma abarca a los tribunales laborales, agrarios, electorales (a nivel local), etc.

Una reforma de esa naturaleza en su exposición de motivos, debe expresar cuáles son las ventajas de la misma, las deficiencias que se superarían el adelanto que implica esa modificación, pero sobre todo el beneficio que todos estos elementos aportan a la sociedad, en el buen funcionamiento de un Estado de Derecho.

Para dar respuesta a las interrogantes, procedo a citar textualmente las motivaciones que en conocimiento del Ministro Azuela, se exponen para defender la idea:

I. Los tribunales administrativos violan el principio de la división de Poderes al darse dos Poderes en uno. La objeción es muy antigua. Se produjo desde 1936 al emitirse la Ley de Justicia Fiscal. Era tan obvio el planteamiento que la exposición de motivos, según se ha visto, se anticipaba y explicaba porque ello no sucedía.

II. El Tribunal Fiscal carece de autonomía, pues el Secretario de Hacienda y Crédito Público interviniendo en la designación de los Magistrados y éstos defienden los intereses de esa dependencia y, en general, de la administración pública federal.

III. El Tribunal Fiscal y, en general, los tribunales administrativos, al estar situados dentro del Poder Ejecutivo, son una muestra de presidencialismo que dentro de un sistema democrático contradice el equilibrio entre los Poderes de la Unión.

IV. La existencia del juicio de amparo en contra de las sentencias que pronuncien, que afecten a los gobernados y del recurso de revisión respecto de aquéllas que afecten a las autoridades, convierte a estos órganos de lo contencioso administrativo en "*tribunales de paso*" que sólo alargan las controversias.

V. Se trata de tribunales con rezago que resuelven los asuntos con lentitud."

Cada uno de estos puntos son cuidadosa y sustentadamente rebatidos por el propio Ministro, y sin duda, cada uno de ellos constituye material para exhaustivos análisis y documentos que nos llevaría días agotar.

Yo, he elegido el primero de ellos, porque en el encuentro el punto jurídico de esta "conflicto y divergencia de opiniones, que de alguna manera se relaciona con el tercero, dado que en ambos se habla de la violación al Principio de la División de los Tres Poderes y al equilibrio de las funciones que en ellos se realiza.

El Ministro Azuela dice: esta objeción es muy antigua, se presentó en 1936 al emitirse la Ley de Justicia Fiscal que crea el Tribunal Fiscal de la Federación. Y yo añadiría, se presentó desde el 25 de mayo de 1953 con la Ley de Teodosio Lares y la opinión en contra de Ignacio L. Vallarta.

Aparentemente superada en 1946 cuando se hace un reconocimiento constitucional a la existencia, competencia y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, precedida por criterios de la Corte entre 1936 y 1946, hoy se presenta de nuevo la discusión y es un tema de mucha actualidad.

A estos señalamientos, relativos a la violación de la División de Poderes, el Ministro Azuela señala siguientes puntos destacables:

1. El control del Poder Judicial no se elimina, sino que se establece un mecanismo de autocontrol del propio Poder Ejecutivo, que garantiza que los actos de autoridad administrativa se ajusten a Derecho.

2. El órgano jurisdiccional autónomo (contencioso administrativo) se integra por especialistas de la materia.

3. Muchos de los asuntos resueltos en el tribunal administrativo ya no llegan al Poder Judicial por la vía del amparo, descargándole de su excesiva actividad.

4. Los asuntos que llegan a través del amparo o el recurso de revisión, ingresan por vía directa, depuradas en su análisis, y sólo tendrá que examinarse la sentencia reclamada en cuanto a su constitucionalidad, sin necesidad de instruir un juicio con el tiempo y problemas que ello implica.

Siguiendo en este punto, y sentando la premisa de que el Poder Judicial revisa la constitucionalidad de la sentencia dictada por el tribunal administrativo y no directamente el acto de autoridad impugnado por el ciudadano, entramos al aspecto jurídico medular de estas reflexiones.

Para ello, Don Eusebio González plantea lo siguiente: *“Habrá que casar dos principios no fácilmente armonizables: La unidad de jurisdicción y la separación de “Poderes”.*

En términos muy simples podemos resumir que al Poder Ejecutivo le corresponde administrar y aplicar las leyes; al Legislativo elaborar las normas jurídicas; y, al Judicial juzgar, sin que entre ellos exista subordinación o

interferencia de facultades. Sin embargo, sabemos que por disposición constitucional y también legales, excepcionalmente, el Ejecutivo legisla, y también legales, el Legislativo juzga; y, el Judicial aplica sanciones administrativas, sin que esto se considere interferencia entre las facultades a desempeñar por cada uno de los Poderes.

La propuesta de reubicación de nuestros tribunales se centra, para efectos de este estudio, en la unidad de jurisdicción y el respeto a la separación de los tres poderes.

Sin embargo yo me, pregunto fundándome en la teoría de la División de Poderes de Montesquieu, ¿No habría interferencia entre el Poder Ejecutivo y el Judicial, si este Último juzga directamente los actos administrativos y fiscales emitidos por el primero de ellos?

¿No valdría la pena recordar el Principio que reza "*Juzgar a la Administración es también administrar*"?

Estas interrogantes nos llevan a plantear: El cambio propuesto resulta un avance o un retroceso en el contencioso administrativo, desde el punto de vista jurídico-doctrinal estrictamente.

Del estudio acucioso que se haga de estas conferencias magistrales que estamos comentando, se entiende que vamos en retroceso y esto se afirma por lo siguiente:

*"Juzgar a la Administración, también es administrar"*, esta expresión cobra un gran sentido al analizar, que quien juzga a la administración *-en nuestra realidad actual el contencioso administrativo como jurisdicción constitucionalmente autónoma-*, al dictar una sentencia anula los actos impugnados, los modifica, señala los efectos de la resolución para su cumplimiento, condena a la

Administración, es decir, le indica como debe de actuar para ajustar su actividad a la ley. Además, cuenta con mecanismos para hacer cumplir sus resoluciones, para ejecutar sus sentencias.

Esto se ha logrado en los contenciosos administrativos de plena jurisdicción, que no sólo se limitan a dictar la nulidad o anulabilidad de un acto sino que está facultado para "reconstruir" ese acto ilegítimo e indicarle a la Administración Pública Activa como debe emitirlo y la obligarla al cumplimiento.

Si esta jurisdicción dejara de ser autónoma, y pasara a ser parte del Poder Judicial, estos tribunales, en una interpretación estrictamente doctrinal, sólo podrán declarar la inaplicabilidad del acto impugnado, cuando se determine que éste resulta ilegítimo.

Los que nos hemos dedicado a la actividad de impartir justicia administrativa y fiscal en este país, bajo el régimen constitucional vigente, en los contenciosos administrativos de jurisdicción autónoma, hemos sido testigos de las luchas que se han librado para que los tribunales referidos alcancen la plena jurisdicción, ruta que hemos transitado para consolidar la jurisdicción y darle sentido a las instituciones a las que servimos, otorgando a los ciudadanos justicia completa, pronta, expedita, con tribunales especializados e imparciales.

Esa lucha no ha sido librada por todos los tribunales instalados en el país, ni por el Tribunal Fiscal de la Federación (a pesar de haber sido nuestro modelo), que se abre paso en esa intención pero que aún no está expresamente legislada, en el Código respectivo, su plena jurisdicción.

En ello, hemos avanzado notablemente los tribunales de lo contencioso administrativo locales, lo que ha sido resultado de mucho trabajo y motivo de grandes satisfacciones y beneficio social.

Pues todo ello, está en riesgo de retroceder y para sustentar esta afirmación revisemos los siguientes conceptos:

El proceso contencioso administrativo, universalmente se reconoce como el cauce jurídico previsto en la mayoría de los ordenamientos jurídicos contemporáneos para tutelar los intereses legítimos y derechos subjetivos de los administrados, a través de la impugnación de un acto de imposición considerado ilegítimo y lesivo para sus intereses.

Las notas fundamentales de esa definición son las siguientes:

1. El actor es el administrado que se coloca en un proceso de parte, en el que debe regir la regla de la congruencia entre lo solicitado y lo concedido.

2. La pretensión del actor es que el tribunal anule el acto ilegítimo lesivo de sus derechos, con las siguientes consecuencias:

a) Satisfacer su derecho mediante la anulación y reparación del daño ocasionado por la Administración Pública;

b) Obtener del tribunal la fijación o la orden para que la Administración fije, los términos precisos en que ha de satisfacerse la pretensión.

c) Que el tribunal se constituya en un controlador de la legalidad del acto administrativo, reencauzándolo al cumplimiento de la ley.

3. Que en el juicio, el control del fallo dictado sea suficiente para tutelar sus derechos frente al interés público, que es la esencia de todo juicio a la Administración.

De la definición y los elementos anotados, debemos pensar en un contencioso administrativo, que como todo proceso jurisdiccional, realice un juicio pleno a la Administración Pública como sujeto de derecho por parte de otro sujeto de derechos, en el que se obtenga la completa satisfacción a sus justas pretensiones.

De estos conceptos vertidos por Don Eusebio González y según los comentarios que tuvimos oportunidad de hacer con él en forma personal, concluía: Si las formalidades que se están tomando en cuenta en el proceso contencioso administrativo, refiriéndose a su reubicación en el Poder Judicial, vienen a entorpecerlo en lugar de facilitar la resolución de cuestiones de fondo, el contencioso administrativo habría perdido su razón de ser.

A este comentario, se suma la expresión del Ministro Azuela cuando expresa: *"Estoy convencido de que incorporar a los tribunales de lo contencioso administrativos al Poder Judicial, no sólo es una medida contraria a su naturaleza, sino que carece de oportunidad y motivo pues ni obedece a algún requerimiento de la sociedad que tenga que atenderse, ni se justifica por las objeciones que se le hacen"*.

En este orden de ideas, analicemos los siguientes aspectos: La unidad de jurisdicción indica que todo aquel organismo que realiza una actividad jurisdiccional debe colocarse en el Poder Judicial; la teoría de separación de poderes para equilibrar las funciones del estado proscribire la interferencia y la supremacía de un poder sobre el otro. El contencioso administrativo revisa la legalidad de los actos de autoridad de la Administración Pública como entidad investida de Potestad soberana (no como particular). Si este tribunal, se constituye como organismo de jurisdicción autónoma podrá ser de plena jurisdicción y estará facultado para dictar sentencias anulatorias, modificatorias o de condena respecto del acto impugnado. Si el tribunal se ubica como parte del Poder Judicial, desde el punto de vista estrictamente doctrinal y teórico, será de anulación y estará

facultado, limitativamente, a declarar la inaplicación del acto impugnado, cuando se determine su ilegitimidad.

En el primer caso, estamos frente a un organismo formalmente administrativo pero materialmente jurisdiccional, que lleva a cabo un proceso jurisdiccional pleno y que atiende de manera completa las pretensiones del ciudadano afectado, con facultades para hacer que se cumplan sus determinaciones. Podemos añadir que está reconocido constitucionalmente en el sistema jurídico mexicano, que tiene vigencia en el país hace más de seis décadas a nivel federal y casi tres a nivel local (desde el primer contencioso administrativo local que fue instalado en el Distrito Federal en 1972), que el justiciable tiene confianza en su eficacia, que es una institución cuidadosamente especializada y que su prestigio allende las fronteras de la nación.

En el segundo caso, encontramos un organismo formal y materialmente jurisdiccional, que se constituye en revisor del cumplimiento de la ley por parte de las autoridades que integran el Poder Ejecutivo, y toda vez que revisa sus actos en ejercicio de la función administrativa que le es propia, se limitará a dictar sentencias declarativas de inaplicación del acto impugnado por ilegitimidad, sin que pueda dictar sentencias modificatorias o de condena y al no tener plena jurisdicción, carece de facultades para hacer cumplir sus fallos. Situación que se presenta porque al juzgar a la Administración indicándole en los efectos de la sentencia como debe actuar, el Poder Judicial estaría administrando y decidiendo cómo debe emitir sus actos el Poder Ejecutivo.

En este contexto, el contencioso administrativo al ser reubicado para formar parte del Poder Judicial sufriría jurídica y doctrinalmente un retroceso que redundaría en un grave perjuicio para los ciudadanos en su calidad de administrados, ya que su traslado implicaría trastocar su naturaleza jurídica para colocarlo en una situación de juzgador muy limitada.

Es oportuno reflexionar en la siguiente cuestión ¿Qué vulnera o violenta más el Principio de Separación de Poderes, un tribunal formalmente administrativo que ejerza actividades jurisdiccionales para controlar efectivamente la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo en un proceso pleno; o bien, un tribunal formal y materialmente jurisdiccional en que el Poder Judicial revise (en franca situación de supremacía) directamente, la validez de la actuación del Poder Ejecutivo, en ejercicio de su función pública?

Creo que esta es la primera interrogante de muchas, que habrá que responder antes de tomar una decisión. Afortunadamente esa decisión depende de una reforma constitucional que no podrá realizarse con ligereza, sino que será producto de análisis jurídicos muy acuciosos y exhaustivos que deberán hacer los legisladores.

Nuestra pretensión como tribunales de lo contencioso administrativo locales, integrados en una Asociación Nacional, consiste en ser oídos como actores protagónicos del desarrollo de la actividad de nuestros tribunales.

Termino comentando, me sentí muy mal al escuchar expresiones pesimistas de algunos Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando calificaban esta decisión como una *"muerte anunciada"*, sin embargo, después de reflexionar objetivamente sobre el tema y a riesgo de parecer ante ustedes como fatalista *-quienes me conocen sabe que no soy así-* me atrevo a decir, hablando metafóricamente, que estamos ante una decisión de *"vida o muerte del contencioso administrativo mexicano"*.

Debemos luchar por que viva y se fortalezca

Muchas Gracias.

### **III.- DEL PLENO.**

#### **CALENDARIO OFICIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO PARA EL 2001.**

##### **DIAS INHABILES**

Del 1º al 9 de enero, correspondientes a parte del segundo período de vacaciones del 2000, del personal de este Tribunal.

5 DE FEBRERO

21 DE MARZO

12 Y 13 DE ABRIL

1 DE MAYO

JULIO. Primer período anual de vacaciones del personal del Tribunal, en los términos previstos en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.

12 DE OCTUBRE

20 DE NOVIEMBRE

5 DE DICIEMBRE

DICIEMBRE. Segundo período anual de vacaciones del personal de este Tribunal, en los términos previstos por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.

**PRIMER CONGRESO REGIONAL DE MAGISTRADOS PRESIDENTES DE  
TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA ZONA UNO  
(NORTE), LLEVADO A CABO EN LA CIUDAD DE MEXICALI, B.C. EL  
29 DE SEPTIEMBRE DEL 2000.**

En la ciudad de Mexicali, B.C., se llevó a cabo el día veintinueve de septiembre del dos mil, el Primer Congreso Regional de Magistrados Presidentes de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de la Zona Uno (Norte), con la participación de los Magistrados Presidentes de los Tribunales de lo Contencioso Administrativos de los Estados de Sinaloa Gabriela María Chaín Castro, Aurora Gámez Cantú de Nuevo León, Gloria Gertrudis Tapia Quijada de Sonora, Adalberto Noyola Vázquez de San Luis Potosí, Isidro Ruiz Sandoval, del Tribunal Fiscal del Estado de Tamaulipas y Donaciano Romero Ortega de Baja California. Igualmente estuvieron presentes durante el desarrollo del Congreso Regional los Magistrados que integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, Licenciados Alberto Loaiza Martínez, Titular de la Segunda Sala, María Lourdes Luna Mendivil, Titular de la Tercera Sala, y los Magistrados Supernumerarios Jorge Adolfo González Fonce y Jesús Arturo López Ramos, así como el personal jurídico y administrativo del Tribunal anfitrión.

El objeto del evento fue, en síntesis, el análisis y discusión de diversos temas de interés común para los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, tales como la conveniencia o no de la incorporación de estos Tribunales al Poder Judicial, tema sobre el cual debemos hacer mención especial de la conferencia dictada por la Magistrada Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, Gabriela María Chaín Castro, la cual se incluye en el presente Boletín; asimismo se sometieron a análisis y discusión las últimas reformas al artículo 115 Constitucional, particularmente la referida a su fracción II, inciso a), dándose en términos generales intercambios de criterios y experiencias entre los distintos Tribunales participantes, que fueron sin duda de gran interés y relevancia para quienes imparten justicia administrativa.

Entre las conclusiones de mayor trascendencia derivadas de la discusión y análisis de los temas que se abordaron, se encuentran las siguientes:

**PRIMERA.-** Para los particulares y para la ciudadanía en lo general, la justicia administrativa representa la mas amplia garantía de atención y de respeto a sus derechos fundamentales; ello se constituye como instrumento mas definido y eficaz para precisar la importancia social y política de sus relaciones con la administración pública, concepto dentro del cual han de considerarse los actos tanto de autoridades dependientes del Poder Ejecutivo y de los Municipios, como de organismos paraestatales y paramunicipales. Por ello lo indeclinable de sus exigencias conceptuales que definen a la justicia administrativa con especiales características constitucionales y jurídicas apartadas del concepto tradicional y conservador referido a la Administración de Justicia; a ésta se la considera como el sistema por el cual, tanto en lo concerniente a los principios rectores del

Derecho Civil, del Derecho Mercantil o del Derecho Penal, los órganos de decisión (Tribunales, Jueces y Magistrados), actúan de conformidad con principios conceptuales propios del Derecho Público y del Derecho Privado, para dirimir diferencias entre particulares dentro de una sociedad organizada. A la Justicia Administrativa ha de concebirse como un sistema de característica diferente, dentro del cual se dirimen controversias entre los particulares gobernados y la Administración Pública por parte de Tribunales, necesariamente especializados para decidir controversias en un tipo de relación jurídica no solamente distinta sino desigual, en tanto que una de las partes (la Administración Pública) mantiene el poder y los medios para ejecutar sus órdenes, y la otra, solamente cuenta con los recursos y con los medios de defensa que le ofrecen la Constitución y la Legislación derivada. Tal es la característica del sistema de autocontrol dentro del concepto de justicia retenida como lo establece el Legislador en los artículos 73-XXIX-H y 116-V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con ello, la diferencia entre los Tribunales material y formalmente jurisdiccionales pertenecientes al Poder Judicial y los Tribunales que funcionan con autonomía en el ámbito del Poder Ejecutivo con facultades de decisión, materialmente jurisdiccionales.

Resumidas en los términos anteriores las deliberaciones respectivas, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo pertenecientes a la Zona Uno, se pronuncian por mantener su actual ubicación, dentro del ámbito correspondiente al Poder Ejecutivo e igualmente acuerdan invitar a los Estados de la República que aún no instituyen Tribunales de lo Contencioso Administrativo, para que procedan en consecuencia con beneficio de los intereses que representan los particulares en sus relaciones con la Administración Pública.

**SEGUNDA.-** La reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referida a la fracción II inciso a), aunque amplía el campo de actuación del Municipio Libre, no le otorga la posibilidad de actuar con autonomía y lo mantiene por lo mismo como integrante formal de la Administración Pública, sujeto a las decisiones de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en cuanto se refieran a sus diferencias con los particulares. No debe suponerse entonces el probable nacimiento de una justicia administrativa municipal con sus propios órganos de decisión, pues tanto las autoridades administrativas municipales como los organismos paramunicipales, se mantienen dentro del concepto general de administración pública; por ello los Tribunales de lo Contencioso Administrativo pertenecientes a la Zona Uno formulan la recomendación de no detener con una probable proliferación de autoridades municipales de decisión con facultades materialmente jurisdiccionales el rumbo de institucionalidad del sistema de justicia del país al cual corresponde dirimir las controversias relativas. No obstante ello, también se recomienda a todos los Ayuntamientos del país, organizar los mecanismos de defensa a favor de los particulares, mediante la tramitación ágil de recursos administrativos ante la propia autoridad municipal.

## IV. DE LAS SALAS

### ESTADISTICA

| <b>EN FUNCION DE LA MATERIA<br/>JUICIOS INICIADOS EN 2000.</b>   |        |
|--|--------|
| Crédito Fiscal   | 22.00% |
| Multa Administrativa No Fiscal   | 3.00%  |
| Resolución en Materia de Control Urbano  | 9.00%  |
| Resolución en Materia de Responsabilidad de Servidores Públicos (Cese, destitución, inhabilitación, suspensión). | 26.00% |
| Multas y Resoluciones en Materia Fiscal  | 2.00%  |
| Otorgamiento, Negativa o Cancelación de Permiso o Autorización.  | 5.00%  |
| Resolución dictada dentro de un Recurso Administrativo   | 4.00%  |
| Resolución en Materia de Expropiación  | 0.30%  |
| Resolución en Materia Ecológica  | 2.00%  |
| Decomiso o Secuestro de Mercancías o Vehículos   | 1.70%  |
| Multa de Tránsito  | 8.00%  |
| Resolución en Materia de Concesión Administrativa  | 4.00%  |
| Inscripciones Registrales  | 0.00%  |
| Resolución Sobre Responsabilidad de Menores  | 0.00%  |
| Negativa Ficta   | 1.00%  |
| Clausuras o Desalojos  | 2.00%  |
| Multas Fiscales Federales  | 0.00%  |
| Cobro de Derechos por Consumo de Agua y Cortes del Servicio  | 2.00%  |
| Otras Resoluciones Administrativas   | 4.00%  |
| Negativa a Prestar un Servicio Público   | 2.00%  |
| Acto no Administrativo   | 2.00%  |

| <b>EN FUNCION DE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS<br/>JUICIOS INICIADOS EN 2000.</b> |        |
|--|--------|
| Promovidos en Contra de Autoridades Estatales                                  | 30.70% |
| Promovidos en Contra de Organismos Descentralizados                            | 15.00% |
| Promovidos en Contra de Autoridades Federales                                  | .30%   |
| Promovidos en Contra de las Autoridades Municipales                            | 54.00% |

| <b>EN FUNCION DEL SENTIDO DEL FALLO</b> |               |
|---|---------------|
| <b>FAVORABLE AL ACTOR</b>               | <b>56.00%</b> |
| <b>FAVORABLE A AUTORIDADES</b>          | <b>22.00%</b> |
| <b>SOBRESEIMIENTOS</b>                  | <b>22.00%</b> |

## RESUMEN

|   |             |
|---|-------------|
| <b>DEMANDAS RECIBIDAS</b>                       | <b>298</b>  |
| <b>AUTORIDADES DEMANDADAS</b>                   |             |
| <b>MUNICIPALES</b>                              | <b>160</b>  |
| <b>ESTATALES</b>                                | <b>92</b>   |
| <b>ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS</b>              | <b>45</b>   |
| <b>FEDERALES</b>                                | <b>1</b>    |
| <b>SENTENCIAS DICTADAS EN PRIMERA INSTANCIA</b> |             |
| <b>A FAVOR DEL GOBERNADO</b>                    | <b>76</b>   |
| <b>A FAVOR DE LA AUTORIDAD</b>                  | <b>30</b>   |
| <b>SOBRESEIMIENTOS</b>                          | <b>29</b>   |
| <b>RECURSOS DE REVISION INTERPUESTOS</b>        |             |
| <b>RESUELTOS</b>                                | <b>52</b>   |
| <b>AMPAROS DIRECTOS PROMOVIDOS</b>              |             |
| <b>RESUELTOS</b>                                | <b>24</b>   |
| <b>CONCEDIDOS</b>                               | <b>6</b>    |
| <b>NEGADOS</b>                                  | <b>10</b>   |
| <b>SOBRESEIDOS</b>                              | <b>7</b>    |
| <b>DESECHADOS</b>                               | <b>1</b>    |
| <b>ACUERDOS DICTADOS</b>                        |             |
| <b>AUDIENCIAS CELEBRADAS</b>                    | <b>527</b>  |
| <b>NOTIFICACIONES</b>                           | <b>9199</b> |

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL  
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.**

**I N T E G R A C I O N**

**LIC. DONACIANO ROMERO ORTEGA**  
MAGISTRADO PRESIDENTE Y TITULAR  
DE LA PRIMERA SALA

**LIC. ALBERTO LOAIZA MARTINEZ**  
MAGISTRADO NUMERARIO ADSCRITO  
A LA SEGUNDA SALA

**LIC. MARIA LOURDES LUNA MENDIVIL**  
MAGISTRADA NUMERARIA ADSCRITA  
A LA TERCERA SALA

**LIC. JORGE ADOLFO GONZALEZ FONCE**  
MAGISTRADO SUPERNUMERARIO

**LIC. JESUS ARTURO LOPEZ RAMOS**  
MAGISTRADO SUPERNUMERARIO

**LIC. CLAUDIA CAROLINA GOMEZ TORRES**  
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

**LIC. ELEAZAR LOPEZ QUIHUIS**  
SECRETARIO AUXILIAR ADSCRITO A LA PRIMERA SALA

**LIC. LETICIA CASTRO FIGUEROA**  
SECRETARIO AUXILIAR ADSCRITO A LA PRIMERA SALA

**LIC. NORMA PATRICIA BRAVO CASTRO**  
SECRETARIO AUXILIAR ADSCRITO A LA SEGUNDA SALA.

**LIC. FLORA ARGUILES ROBERT**  
SECRETARIO AUXILIAR ADSCRITO A LA SEGUNDA SALA

**LIC. IRMA AMEZQUITA MARTINEZ**  
SECRETARIA AUXILIAR ADSCRITO A LA TERCERA SALA

**LIC. JUAN MANUEL CRUZ SANDOVAL**  
SECRETARIO AUXILIAR ADSCRITO A LA TERCERA SALA

**LIC. ROSARIO ELENA PARADA PRIETO**  
ACTUARIO ADSCRITO A LA PRIMERA SALA

**LIC. ELSA ARACELI ARANDA LOPEZ**  
ACTUARIO ADSCRITO A LA SEGUNDA SALA

**LIC. SANDRA IVETTE MONTAÑO CASTRO**  
ACTUARIO ADSCRITO A LA TERCERA SALA

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL  
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.**

MEXICALI

AVE. PIONEROS 1198  
CENTRO CIVICO Y COMERCIAL  
MEXICALI, B.C.  
TELS. 57-25-80 Y 57-25-84  
FAX 57-25-20

TIJUANA

AVE. OCAMPO 1737  
LOCALES A,B y C,ENTRE  
CALLES 9º Y 10º  
ZONA CENTRO  
TIJUANA, B.C.  
TEL. Y FAX 88-28-69

ENSENADA

CALLE 4TA. Y GRANADA 2063  
INTERIOR 119  
CENTRO COMERCIAL LAS PALMAS  
ENSENADA, B.C.  
TEL. Y FAX 76-25-82