

UNIVERSIDAD DE MONTERREY
DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN DERECHO



LA RECUSACION DEL MAGISTRADO DEL
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO DE NUEVO LEON

TESINA
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA
MAURICIO YANOME YESAKI

MONTERREY, N. L.

AGOSTO DE 1995

7
IJ49
133
C. 3



1080070889

DIXO
\$ 100.00

T
0414
EY
E-10

UNIVERSIDAD DE MONTERREY

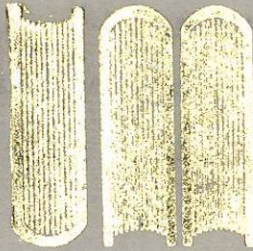
UNIVERSIDAD DE MONTERREY
DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

LICENCIATURA EN DERECHO LICENCIATURA EN DERECHO

Presente

He analizado el proyecto de tesis
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
Licenciado en Derecho presenta

En mi opinión dicho trabajo cumple
los requisitos requeridos por esta División para la
tesina de Licenciatura la cual, recomiendo sea aceptada



UNIVERSIDAD
DE MONTERREY



902445

LA RECUSACION DEL MAGISTRADO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEON

DR. JESUS MARIA RECERRA

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

MAURICIO YANOME YESAKI

MONTERREY, N. L.

AGOSTO DE 1995



BIBLIOTECA
UNIVERSIDAD DE MONTERREY

T
KJ40
Y3
c1-3



UNIVERSIDAD DE MONTERREY
DIVISIÓN DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN DERECHO

Presente. -

He estudiado el proyecto de tesina *"LA RECUSACIÓN DEL MAGISTRADO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NUEVO LEÓN"* que en opción a título de Licenciado en Derecho presenta Mauricio Yanome Yesaki.

En mi opinión dicho trabajo reúne los requisitos de forma requeridos por esta División para la tesina de Licenciatura lo cual, recomiendo que se celebre el examen correspondiente.

Atentamente,



DR. ARTURO OJEDA BECERRA

San Pedro Garza García, Nuevo León, a 15 de Agosto de 1995.

ACTA EXAMEN DE TESIS DE LICENCIATURA EN DERECHO

En San Pedro Garza García, Nuevo León, el día 5 de septiembre de 1995 nos reunimos en una de las aulas de la Universidad de Monterrey, los suscritos catedráticos designados por la Dirección de la División de Ciencias Jurídicas y Sociales para integrar el Jurado Examinador del proyecto de tesina de la Licenciatura en Derecho que presenta **MAURICIO YANOME YESAKI** titulado **"LA RECUSACION DEL MAGISTRADO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEON."**

En el entendido de que cada uno de nosotros había analizado previamente el proyecto de tesina, procedimos a manifestar nuestro juicio sobre el mérito del trabajo.

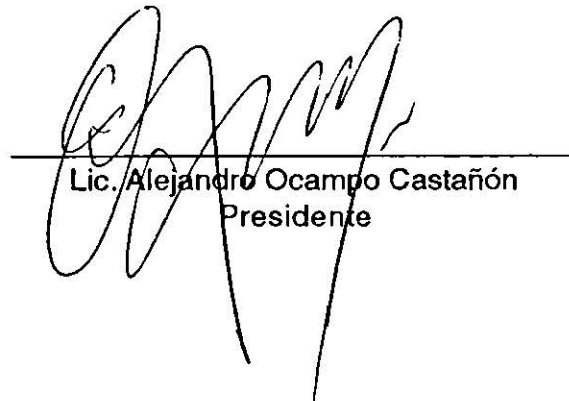
En seguida, en ausencia del sustentante, procedimos a emitir el siguiente veredicto: _____

NOTABLE

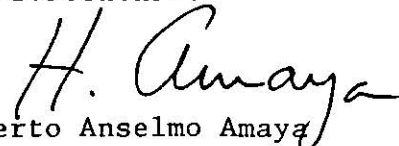
en constancia de lo cual se levanta la presente ACTA, que se deposita en la Dirección de la División para los fines procedentes.


Lic. Lorenzo Vázquez Gómez Cirilo
Vocal


Lic. Magda Yadira Bobles Garza
Secretario


Lic. Alejandro Ocampo Castañón
Presidente

En consecuencia, se solicita al sustentante que prepare la edición reglamentaria de su tesina y la deposite en esta Dirección, luego de lo cual será convocado a su Examen Profesional.


Lic. Heriberto Anselmo Amaya
Director de la División

Garza García, a 16 de octubre de 1995

**UNIVERSIDAD DE MONTERREY
DIVISIÓN DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN DERECHO**

**LA RECUSACIÓN DEL MAGISTRADO
DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.**

**TESINA
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA**

MAURICIO YANOME YESAKI

La ley no es otra cosa que la razón justa que nos invita imperiosamente a cumplir nuestro deber y nos prohíbe violarla.

CICERÓN.

Justitia est constants et perpetua voluntas jus suum civique tribuendi.
(La justicia es la constante y firme voluntad de dar siempre a cada uno lo que es suyo.)

**INSTITUCIONES DE
JUSTINIANO.**

IN MEMORIAM:

A MI MADRE;
con amor filial y
gratitud eterna.

A MI ABUELITA;
con cariño, respeto y gratitud;
además, le doy las gracias por
siempre haberse preocupado
por mi futuro.

A MIS HERMANAS;
con cariño.

A MI NOVIA;
con todo mi amor.

A MIS TÍOS;
con gratitud por su apoyo.

A MI ASESOR;
Dr. Arturo Ojeda Becerra,
por su ayuda en la realización
de esta tesina.

A MIS MAESTROS;
por haberme tenido la
paciencia para transmitirme
sus conocimientos.

A MIS COMPAÑEROS
Y AMIGOS;
por su amistad.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.

I.- JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.....	i
II.- OBJETIVOS.....	ii
III.- ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA.....	ii

CAPÍTULO PRIMERO.- MARCO HISTÓRICO.

A) El Tribunal Contencioso-Administrativo en México.....	1
1. Introducción.....	1
2. Antecedentes.....	1
3. El contencioso-administrativo en la Constitución de 1917 y sus reformas.....	5
3.1 El nacimiento de los Tribunales Contencioso-Administrativos.....	5
3.2 Razones de existencia de los Tribunales Contenciosos.....	7
3.3 El reconocimiento constitucional del Tribunales Administrativos a nivel federal y local.....	7
3.3.1. A nivel federal.....	7
3.3.2. A nivel local.....	8
4. Límites que corresponden al juicio de amparo.....	10
5. Tipos de Tribunales que existen en México.....	11
6. El sistema de los tribunales dependientes del Poder Judicial.....	12
B) El Tribunal Fiscal de la Federación como modelo para la creación de los Tribunales Administrativos de los Estados.....	14
1. Antecedentes.....	14
2. El Tribunal Fiscal y las garantías de su autonomía.....	15

CAPÍTULO SEGUNDO.- EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NUEVO LEÓN.

A) Origen y desarrollo.....	17
B) Contenido de una ley de lo contencioso administrativo.....	18
C) Análisis de la ley de lo contencioso administrativo de Nuevo León.....	19
1. Integración	19
2. Competencia.....	20
3. Procedimiento.....	20
4. Recursos.....	20

CAPÍTULO TERCERO.- LA RECUSACIÓN DEL MAGISTRADO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

A) El principio de irrecusabilidad del Magistrado.....	22
B) Posibles soluciones al planteamiento anterior	26
1. Aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles del Estado.....	26
2. Aplicación de los artículos 57 y 58 del Código Procesal del Tribunal Contencioso del Estado	28
3. El papel que desempeña el Secretario del Tribunal Contencioso	31
C) La unistancialidad del Tribunal	35

CAPÍTULO CUARTO.- APORTACIÓN PERSONAL.

A) La posibilidad de ampliar el número de Magistrados	38
B) La posibilidad de crear una segunda instancia	38
C) La posibilidad de crear una Sala Superior y Salas Regionales	39
D) Implementación de normas o experiencias de otros Tribunales Contenciosos Administrativos de la República para prever la situación de la recusación del Magistrado.....	41
1. El Distrito Federal.....	41
2. El Estado de Sonora.....	42
2.1 Integración.....	42
2.1.2 El nombramiento y atribuciones del Magistrado del Tribunal contencioso.....	43
2.1.2 Análisis comparativo del papel que desempeña el Magistrado Supernumerario o Suplente del Tribunal Contencioso del Estado de Sonora así como del Secretario del Tribunal Contencioso del Estado de Nuevo León.....	44
2.2 De la recusación del Magistrado del Tribunal Contencioso del Estado de Sonora.....	45
E) Opción elegida.....	46
1. Propuesta final.....	50

Índice.

2. Ventajas.....	50
3. Desventajas	51
CONCLUSIONES	52
NOTAS BIBLIOGRÁFICAS	54
BIBLIOGRAFÍA	57
ANEXOS.	
1. Conferencia: La justicia administrativa en México.....	62
2. Garantía de juicio (jurisprudencia).....	78
3. Diagrama de flujo del incidente de recusación conforme a la ley actual.....	80
4. Diagrama de flujo del incidente de recusación conforme a la opción elegida.....	81
EPÍLOGO	82

INTRODUCCIÓN

I.- JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.

Señalar las razones por las cuales se ha elegido el tema lo consideramos necesario, para que el lector entienda la importancia en la decisión para elaborar este trabajo.

La publicación de la Ley Orgánica y el Código Procesal del Tribunal Contencioso Administrativo de Nuevo León nos hizo plantearnos una serie de problemas que genera la aplicación de los artículos 57 y 58 del citado Código Procesal. Del análisis minucioso de los artículos citados, encontramos para sorpresa nuestra, la ausencia de un procedimiento adecuado para la aplicación de dichos artículos, específicamente, la recusación del Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León.

Ante ello, nos planteamos dos posibles soluciones. En primer lugar, la creación de una nueva ley que regule el Tribunal Contencioso y en segundo lugar, el aumento en el número de Magistrados del Tribunal mediante la creación de una Sala Superior y cuando menos de una Sala Regional.

Nos dimos a la tarea de buscar fundamentos a éstas soluciones y encontramos en primer término la existencia de un proyecto de iniciativa de ley -para derogar la vigente- denominada "*Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León*".

En segundo término, la creación de una Sala Superior y una Regional cuando menos es necesaria para que pueda conocer un Magistrado de la materia un caso de recusación de éste ya que en la actualidad el que resuelve el caso concreto una vez recusado el Magistrado es uno de los Secretarios del citado Tribunal de los cuales ninguno se encuentra facultado por la citada ley o leyes complementarias.

Otras de las razones que motivaron la elección del tema están una serie de circunstancias de carácter personal, entre los que podemos destacar la realización del servicio social en el Municipio de San Pedro, Garza García, N.L. el cual nos hizo darnos cuenta que el particular se encuentra en estado de indefensión frente a la autoridad por la razón antes expuesta.

En resumen, podemos decir que la realización de este trabajo no es el fruto de una decisión apresurada, sino el resultado de un modesto estudio así como un cúmulo de hechos y circunstancias personales y toda una serie de intereses de tipo científico y pragmático al ser conscientes de la actualidad del tema y la repercusión que las conclusiones del mismo puedan suponer en un futuro no muy lejano, para otros estudios superiores sobre el tema.

II.- OBJETIVOS.

Nuestro trabajo trata de probar la inconveniencia de un solo Magistrado en cuanto a la recusación de éste y la imposibilidad por esta razón de que otro con la capacidad legal y jurídica pueda conocer del caso concreto. Para salvaguardar la laguna que se encuentra en la ley proponemos la creación de una Sala Superior y cuando menos de una Sala Regional.

III.- ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA.

De acuerdo con los objetivos perseguidos por este trabajo consideramos que la estructura que más se adapta a los mismos y que nos permite a su vez, una progresiva y firme comprensión del tema de estudio y de la problemática concreta que le rodea, es aquella que le corresponde al esquema que vamos a recoger a continuación y que pasaremos a desarrollar con más detalles en las próximas páginas.

Introducción.

Capítulo Primero: Marco Histórico.

Capítulo Segundo: El Tribunal Contencioso Administrativo de Nuevo León.

Capítulo Tercero: La recusación del Magistrado.

Capítulo Cuarto: Aportación Personal.

Capítulo Quinto: Conclusiones.

Una vez expuesto el esquema general que va a guiar nuestro trabajo vamos a proceder a estudiar brevemente las razones que han determinado la adopción de este esquema en relación con los objetivos iniciales del mismo, y a detenernos algo más sobre las intenciones particulares de cada una de las partes en las que se dividirá el trabajo.

En el capítulo primero nos avocaremos al estudio del marco histórico, toda vez que trata de dar a conocer al lector los antecedentes que dan origen a la creación de los Tribunales Administrativos a nivel Federal y Estatal tanto en la doctrina administrativa como en la Constitución Federal y la local y en el segundo capítulo realizaremos el análisis del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León.

El capítulo tercero constituye el núcleo central de nuestro trabajo de investigación puesto que pretendemos determinar los problemas que plantea esta situación. Dado que no es nuestra intención quedarnos en el plano enunciativo del problema, pretendemos aportar una serie de posibles soluciones a la situación de la recusación y aportaciones mismas que serán detalladas cada una en su estudio.

En el capítulo cuarto de nuestro trabajo tiene por objeto desarrollar una serie de medidas posibles a adoptar para el futuro inmediato en lo que se relaciona con el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León.

Terminaremos como es preceptivo en todo trabajo, con un quinto capítulo, en la que bajo el título de conclusiones, recogeremos de forma sintética las principales proposiciones sobre la recusación derivadas del mismo, y más concretamente el análisis de los principales resultados estudiados, resumiéndose así los mejores frutos de cada parte y por lo tanto de este trabajo en su conjunto.

CAPÍTULO PRIMERO
MARCO HISTÓRICO.

A) EL TRIBUNAL CONTEN-
CIOSO ADMINISTRATI-
VO EN MÉXICO.

1. Introducción.

Concebido el contencioso administrativo como lo señala el Lic. Jaime Cadena Rojo es "...la contienda que surge con motivo de la actuación de la Administración Pública y que se resuelve tanto por órganos de la misma como por entidades distintas..."(1) éstas últimas objeto de nuestro estudio son los Tribunales administrativos a nivel local como lo son los Tribunales Administrativos de los Estados.

Así pues, como lo diría el Dr. Humberto Briseño Sierra:

"El contencioso administrativo se distingue del desacuerdo constitucional porque aquí no versa ningún problema de interpretación de la Constitución o violación directa a ella, sino de la norma ordinaria que proviene de la autoridad encargada o la regulación ordinaria. Tal vez en algún momento se susciten cuestiones de constitucionalidad, pero el Contencioso Administrativo tiene fundamentalmente el propósito de buscar la regularidad del actuar administrativo. Entonces, es un conflicto que se caracteriza por un desacuerdo entre las partes y consiste en una norma secundaria entendida por cada una de las partes de distinta manera que rige las relaciones administrativas de gobernantes y gobernados".(2)

2. Antecedentes.(3)

En la *época colonial* el procedimiento ante los Tribunales Administrativos se hacía consistir ante la audiencia de México ya que en la Nueva España había dos

audiencias, una residía en la Ciudad de México y la otra en Guadalajara; en su calidad de máxima autoridad política, legislativa y judicial con sede en Nueva España el órgano encargado de conocer de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativos.

La audiencia conocía de las impugnaciones contra los fallos de los gobernadores, regidores y alcaldes, dictados en los negocios contenciosos, y en el ámbito administrativo conocía en alzada de las resoluciones que en asuntos de gobierno dictaban los virreyes, siempre y cuando hubiese agraviado un interés particular. (4)

Podía darse el caso de que las autoridades responsables -en este caso los virreyes y gobernadores-, insistiesen en la validez de sus actos . En dicho supuesto tenían derecho a impugnar la resolución emitida por la audiencia ante el Real Consejo de Indias, para que resolviera en última instancia, si prevalecía la disposición de la audiencia o la gubernativa. (5)

En la Constitución de 1814 y los demás ordenamientos expedidos durante la época de la Independencia no estatuyeron sistema alguno de carácter jurídico que permitiera a los particulares impugnar las actuaciones administrativas. (6)

Un breve análisis de la Carta Magna de 1824 nos permite observar la influencia del sistema judicialista, tanto de la española como de la anglosajona. De acuerdo con el modelo de la Constitución de Estados Unidos éste solo dibujó en el texto constitucional la estructura del Poder Judicial y confirió a la legislación ordinaria y al derecho común jurisprudencial el dar substancia a la estructura, la constitución mexicana de 1824 establecía que el Poder Judicial residiría en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de circuito y en los juzgados de distrito. (7)

En dicho Código Fundamental, en su artículo 137 fracción II a la letra estableció:

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

1°.- Conocer de las diferencias...

2°.- Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el supremo gobierno o sus agentes...” (8)

Con base en lo anterior podemos apreciar un aspecto muy restringido del proceso administrativo. Además, entre otras de sus facultades se encontraba la de “*conocer de las infracciones a la Constitución y a las leyes generales, según se prevenga de la ley*”. (art. 137, fracción V, párrafo sexto), de lo que también nos ofrece constancia el artículo 138. Solo una interpretación extensiva de los textos constitucionales nos permitiría inferir la existencia de una jurisdicción administrativa encargada al Poder Judicial. (9)

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

El 25 de noviembre de 1853, se dictó la primera ley y su reglamento para el arreglo de asuntos de lo contencioso administrativo, producto del pensamiento de Don Teodosio Lares, que organizó lo contencioso administrativo con las características del sistema francés, en lo que respecta a la “*justicia retenida*”, toda vez que era la misma administración activa la que conocía de las controversias que se suscitaban con su actuación, y no un organismo autónomo con jurisdicción y decisiones propias. (10)

Dicha Ley denominada “*Ley Lares*” declaró en forma precisa, el principio de separación de las autoridades administrativas de lo judicial. Así se iniciaba la formación de tribunales administrativos autónomos con separación expresa del orden judicial, norma de singular importancia como antecedente directo del actual Tribunal Fiscal de la Federación y los tribunales locales de lo contencioso administrativo.

Con la creación de la Constitución de 1857 que vino a crear el amparo se pensó primeramente en la actividad administrativa; pero en el amparo ya se ha dicho; nunca pudo ni podrá suplir al contencioso administrativo.

El amparo nacido en la Constitución de 1857, dio pie a que eminentes juristas mexicanos del siglo pasado llegaran a decir que el contencioso administrativo no tenía cabida en la regulación jurídica nacional.

Tan es así que a partir de 1857 y los años subsecuentes, el desarrollo del contencioso administrativo sufrió un estancamiento debido a que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de ese año establecía lo siguiente:

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

- I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales;**
- II.- De los que versen sobre..."(11)**

Dicho artículo dio origen a tres importantes tesis: la primera sostenida por Vallarta; la segunda por Mariscal, y la tercera por Rafael Ortega, Emilio Rabasa y Gabino Fraga.

Según la primera de ellas, de acuerdo con dicho precepto se podían tramitar en juicio ordinario, sin necesidad de reglamentación alguna, las controversias encaminadas a impugnar los actos de la administración, violatorios de las leyes federales; para Mariscal no era posible tramitar juicio alguno en contra de la administración, si no existía una ley reglamentaria que otorgara competencia a los Tribunales para conocer de tales asuntos; la tercera postura, excluía la posibilidad de que el precepto en cuestión permitiera la tramitación de juicios de los particulares en contra de la autoridad.

Los tratadistas se concretaron a insistir en que, en nuestro país, no existía lo contencioso administrativo, pues que lo sustituía y con ventajas, el juicio de amparo, sin analizar su postura ni examinar si dicha institución es suficiente para resolver los problemas que se suscitan en el campo de la justicia administrativa.

Es por ello, que D. Ignacio Vallarta declaró que un sistema de "*justicia retenida*" como el establecido en la Ley Lares de 1853, es contrario al artículo 50 de la carta de 1857, antecedente directo del 49 actual, conforme al que "nunca podrán reunirse dos o más poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en una sola persona o corporación..."(12)

3. El contencioso administrativo, la Constitución de 1917 y sus reformas.

Tanto el proyecto de Constitución como la Carta Magna de 1917 mantuvieron el principio de la división de poderes y el sistema judicialista. Así pues dicha Constitución repite el sistema judicialista del Código Fundamental de 1857 y los tribunales judiciales pueden conocer de las controversias administrativas, pero ni en un momento pasa por la mente la idea de que ellos pensaron en los tribunales administrativos. (13)

Con el decreto que data del 30 de diciembre de 1935 en donde se plasma la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se establecen las directrices para la creación de Tribunales administrativos que conocieran de controversias que surjan de los actos de la administración con los particulares, después, en el año de 1936 se operó un serio cambio en la legislación positiva al expedirse, el 27 de Agosto del mismo año, la *Ley de Justicia Fiscal*, creando el Tribunal Fiscal de la Federación destinado a conocer el contencioso-fiscal, y al establecerse en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de 5 de noviembre de 1938, el Tribunal de Arbitraje.

Para poder darle cabida dentro del ordenamiento jurídico mexicano a los Tribunales Administrativos fue menester reformar la fracción I del artículo 104 Constitucional del que hablaremos en páginas posteriores.

3.1 El nacimiento de los Tribunales Contenciosos Administrativos. (14)

En Francia en el siglo pasado surgió el sistema de los Tribunales Administrativos del Consejo de Estado; conforme a este sistema, todo juicio en el que la administración

pública sea parte, debe ser dirigido y solucionado por un organismo jurisdiccional especial, que está dentro de la misma administración.

Esto es, mediante tribunales no dependientes del Poder Judicial y cuya misión primordial fue dirimir dichos conflictos de corte estrictamente administrativos, dando paso al sistema que en la doctrina se conoce como de "*justicia delegada*"; es decir, porción de facultades jurisdiccionales restadas al Poder Judicial y depositada en órganos que actúan en jurisdicción pero que no dependen de ninguno de los poderes en conflicto. (15)

La jurisdicción administrativa francesa se constituye con determinados tribunales que tienen por función conocer de los litigios administrativos y aplicar el derecho administrativo. El Consejo de Estado es la institución más importante de la jurisdicción administrativa. (16)

La Constituyente francesa consideró que la función que hoy denominamos "*jurisdiccional contencioso-administrativa*", era una función administrativa en sentido material, lo que por ende, la obligaba, de acuerdo a dicho principio a conferirla al Poder Ejecutivo. La razón de no haberlos atribuido al órgano judicial consiste en que se habría violado el segundo principio correlativo al de especialización, el principio absoluto de independencia de órganos, puesto que el judicial hubiera aparecido juzgando los actos del órgano jurisdiccional. (17)

Actualmente, en México, existen tribunales contenciosos de "*justicia retenida*", esto es, porción de facultades jurisdiccionales que no fueron otorgadas totalmente al Poder Judicial- dependientes del Poder Ejecutivo a nivel federal y local; en el primer caso, el Tribunal Fiscal de la Federación en el cual es necesario un cambio sustancial para poder establecer un verdadero tribunal administrativo a nivel federal y que conozca de las controversias de toda la administración pública que se suscitan con motivo de los actos de carácter fiscal y administrativo en que se lesionan los intereses de los particulares; y en materia local lo determinaremos más adelante.

3.2 Razones de existencia de los Tribunales Contenciosos. (18)

Para el Lic. Eduardo L. Garza el sistema administrativo se funda en las siguientes razones:

1.- *La independencia de los poderes:* sobre cuya base se quiere que sea la propia administración la que juzgue y resuelva las dificultades habidas entre ellas y los administrados, ya que si no fuera así se mermaría su independencia y se comprometería su interés.

2.- *La naturaleza excepcional de estos juicios:* que constituyen en definitiva formas de administrar y como es una valoración de interés público no la puede realizar el poder judicial.

3.- *La mayor competencia:* de los funcionarios administrativos para el conocimiento de tales juicios.

3.3 El reconocimiento constitucional de los Tribunales Administrativos a nivel Federal y local.

3.3.1 A nivel federal.

El Código Fiscal de 1938 que contenía las disposiciones sobre la operatividad del Tribunal Fiscal dieron lugar a una discusión sobre la constitucionalidad de un órgano que tuviera competencia para conocer del contencioso-administrativo fiscal, pero las dudas se disiparon con las reformas al artículo 104 Constitucional la última publicada en el Diario Oficial el día 25 de Octubre de 1967 en la cual se reconoce de forma expresa la posibilidad jurídica de la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo, al señalar:

"Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y recursos contra sus resoluciones".

Posteriormente, con la publicación en el Diario Oficial de fecha 10 de Agosto de 1987 por el que se adicionan la fracción XXIX-H y la fracción I-B del artículo 104 de la Carta Magna el fundamento constitucional de los Tribunales Administrativos queda como a continuación se describe:

El numeral 73 inciso h) del ordenamiento citado establece:

"Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

En tanto que, el artículo 104 fracción I-B señala:

"De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución, solo en los casos que señalan las leyes. Las revisiones de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas se dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno;"

3.3.2 A nivel estatal.

El 17 de marzo de 1987 aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedando de la siguiente manera:

"Las Constituciones y las leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su

organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Del precepto transcrito podemos advertir que al legislador le faltó darle competencia a los municipios, creando con esto una discusión dentro de la doctrina administrativa para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado, para resolver las controversias y conflictos que se susciten entre el particular y la Administración Pública Municipal.

Por una parte, quedó establecida, su facultad implícitamente tomando como principio que el municipio es libre y es la base de la división territorial y segundo, "...el sistema jurídico mexicano está sostenido en una división de poderes que es el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial y no incluye como poder aparte al municipio..."(19). Así se desprende del artículo 115 párrafo primero del citado Código que a la letra expresa:

"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:

I.- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales,..."

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente jurisprudencia:

MUNICIPIOS, PERSONALIDAD DE LOS. Aún cuando la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, es el municipio libre, conforme al artículo 115 de la Constitución Política del país, y aún cuando los mismos forman un organismo independiente del poder ejecutivo y del poder legislativo, tienen, por consiguiente, personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante, tales condiciones no contribuyen a los municipios el carácter de poder político a que se contrae el artículo 105 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte, con motivo de las controversias que se susciten entre un ayuntamiento y los poderes de un mismo Estado, por carecer los ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquella está limitada a una fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte competencia para intervenir en las aludidas controversias. Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época,

Tomo XLV, Página: 3577. PRECEDENTES: Quinta Época: Tomo XLV, Página: 3577.

Controversia Constitucional 2/19358 entre el Ayuntamiento de la Ciudad de Motul, Yucatán, y los poderes Legislativo y Ejecutivo del propio Estado. Promovido por Carrillo Javier Arnaldo, en funciones de Presidente Municipal. Unanimidad de 17 votos. Tesis relacionada con jurisprudencia 117/85.

Por la otra parte, existe la corriente doctrinal en donde se establece la inconstitucionalidad de dicho tribunal para resolver las controversias y conflictos que se suscitan entre el particular y la Administración Pública Municipal con fundamento en el artículo 133 Constitucional que se observa transgredido por lo establecido en el artículo 116 fracción IV del citado Código en relación con el artículo 63 fracción XLV de la Constitución Local; además en el numeral 15 fracción XII de la Ley Orgánica del citado Tribunal establece que: “el tribunal conocerá de los siguientes juicios que se inicien en contra de cualquier acto u omisión de autoridades administrativas del Estado, de sus Municipios u organismos descentralizados que afecten los intereses de los particulares.”

En nuestra opinión, el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado, será inconstitucional mientras no se adicione el artículo 116 fracción IV de la Constitución Federal; o bien, la creación y establecimiento de tribunales contenciosos administrativos municipales; o también, la creación de un recurso de revisión que solo pueda ser utilizado por las autoridades municipales ya que el particular tendrá su medio de defensa vía amparo; pero como no es el objeto de este estudio dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del referido tribunal al tema en mención es por ello, que solo lo apuntamos y no lo abordamos ya que será objeto de un estudio posterior.

4. Límites que corresponden al juicio de amparo. (15)

La competencia de la Suprema Corte para conocer en única instancia de las controversias en que la Federación sea parte (arts. 104 fracc. III, y 105, Constitución Federal) puede ser un control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos.

Se ha discutido mucho en los Tribunales Federales cuando la Federación es parte para los efectos de la disposición antes citada, pudiendo resumirse en los términos siguientes: a) durante mucho tiempo se sostuvo que debe entenderse que la Federación es parte solamente en aquellos casos en que el Estado interviene como persona jurídica sometida al derecho civil, de tal manera se reconocía que no tenía aquel carácter cuando se discuten actos del Estado ejecutados en su carácter de autoridad; b) recientemente se ha cambiado el criterio anterior para sostener que la Federación es parte solo en aquellos negocios en que es precisamente la propia Federación la que intervenga "sin que sea jurídico confundir a la entidad (Estados Unidos Mexicanos) con la forma de Gobierno que tiene adoptada, ni con alguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la Soberanía de la Nación, ni menos aún cuando alguno de los órganos de cualquiera de esos tres poderes". (20)

5. Tipos de tribunales contenciosos que existen en México.

En México, existen Tribunales contenciosos de plena jurisdicción y de anulación.

1.- Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción. (Se indica como se va a resolver). Mediante este sistema, el restablecimiento del derecho subjetivo, vulnerado por la actuación de la autoridad administrativa; su función principal es, la tutela de los derechos subjetivos de los particulares. (21) Así verbigracia, el Estado de Nuevo León, el Distrito Federal, el Estado de México entre otros.

2.- Contencioso Administrativo de anulación. (Simplemente se nulifica sin decir cómo). Este sistema tiene como finalidad proteger el derecho objetivo, al tratar de restablecer el imperio de legalidad que hubiere sido quebrantado por un acto, resolución u omisión administrativa. Para promoverlo es necesario fundarse en la violación de una ley y también se necesita que el recurrente o demandante tenga un interés legítimo, personal, directo y actual para demandar la anulación del acto u omisión de que se trate. (17) Por vía de ejemplo, se encuentra el Estado de Guanajuato.

6. El sistema de los tribunales dependientes del Poder Judicial.

Corresponde a las autoridades judiciales el conocimiento de estos recursos, por la verdadera naturaleza jurisdiccional de ella.

Se apoya, en el principio rígido de la teoría de la división de poderes, que afirma que cada poder debe específicamente realizar la función que le corresponde. Y en este caso es al Poder Judicial. Los demás poderes, legislativo y administrativo tienen sus respectivas funciones, sin que puedan invadir las funciones de los demás o destruir el orden lógico jurídico de la estructura de los poderes.

En este sentido se expresa Don Rafael Bielsa al establecer que:

“...la autoridad judicial ha sido creada precisamente para conocer o aplicar la ley; a ella corresponde la violación de la ley, tutelar los derechos de los ciudadanos, de los administrativos en suma...”(23)

La división de poderes es la principal limitación interna del poder público, que haya su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.

El doctrinario Jorge Helú Sayeg al respecto expresa:

“Los principios jurídico-políticos fundamentales del libero-individualismo de los derechos del hombre constituye la forma externa de naturales inherentes al hombre, que ponían una barrera infranqueable a la actuación del Estado; el otro que nos ocupa, el de la división de poderes, venía a ser la forma interna de limitar al poder público, dividiéndolo para su ejercicio en tres órganos distintos: judicial, legislativo y ejecutivo; se impedía por tanto el abuso que se hacía del poder mediante la concentración y se garantizaba el moderado uso de éste.” (24)

Existen en México, Tribunales Contenciosos Administrativos en los Estados de la República dependientes del Poder Judicial como lo es el Tribunal del Estado de Chiapas

y del Poder Ejecutivo como lo son los Tribunales del Estado de Nuevo León, Sonora entre otros.

Ambas posturas son válidas en México, y el optar por una de las dos atiende al criterio del lector.

Nosotros optamos por la postura de que los Tribunales Contenciosos Administrativos de los Estados deben de depender del Ejecutivo Local de cada Estado; además la experiencia que tenemos con el Tribunal Fiscal de la Federación nos hemos dado cuenta de que no por el solo hecho de depender del Ejecutivo dicho Tribunal resuelve en favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ahora bien, en el plano administrativo, el Tribunal Contencioso del Estado no tiene que resolver necesariamente en favor de las autoridades administrativas como una obligación porque depende del Ejecutivo; sino que, siendo un órgano materialmente jurisdiccional resuelve y tendrá que resolver en favor de una de las partes; aquélla que le otorgue los medios de prueba necesarios para obtener la verdad legal.

El *sistema judicialista* se desprende del artículo 49 constitucional el cual consagra el “*principio de división de poderes*” y define al poder legislativo como la potestad legislativa; es decir, la facultad de elaboración de leyes. Por lo que respecta, al poder judicial lo define como la potestad de aplicar la ley; es decir, de hacer respetar y cumplir la ley.

La prohibición de depositar en un solo individuo o corporación dos o más poderes establecida en el artículo antes citado tiene como materia la función que realiza la actividad o potestad legislativa y no al organismo de dicha función, actividad o potestad en el poder que se deposita.

Dicho principio no puede aplicarse al pie de la letra debido a la forma de aplicación de las funciones del Estado que se clasifican en: a) *criterio formal* (órgano que las realiza): esto es, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o

judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial; b) *criterio material* (naturaleza intrínseca de la función): esto es, atiende al órgano que las realiza independientemente del órgano al cual estén atribuidas. Así pues las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan las características del poder que tiene las facultades para realizarlo.

**B) EL TRIBUNAL FISCAL
DE LA FEDERACIÓN
COMO MODELO PARA
LA CREACIÓN DE LOS
TRIBUNALES ADMI-
NISTRATIVOS DE LOS
ESTADOS.**

Una vez planteados los problemas que suscitaba en la práctica el establecimiento de los Tribunales Contenciosos Administrativos en México pasaremos pues, a estudiar los antecedentes del Tribunal Fiscal de la Federación y las garantías de su autonomía para poder obtener una base firme y lograr así un modelo para la creación de los Tribunales Administrativos de los Estados y en particular, el de Nuevo León.

1. Antecedentes.(25)

El establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, partió de la Ley de Justicia Fiscal promulgada por el Presidente Lázaro Cárdenas y refrendada por su Secretario de Hacienda Eduardo Suárez. Dicha Ley expedida en uso de facultades extraordinarias que el Congreso había otorgado al Ejecutivo Federal en el mes de Diciembre de 1935 fue uno de los últimos actos legislativos del Presidente.

Antes de entrar en vigor la citada ley, los particulares tenían una imperfecta posibilidad de defensa porque los órganos revisores existentes carecían de la independencia necesaria para resolver los recursos presentados en contra de las autoridades hacendarias. Su competencia decisoria era retenida.

Igualmente se tomo en consideración que, de acuerdo con el criterio sustentado por la Suprema Corte, el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de las atribuciones de Poder Público, que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieran ni para su validez ni para su cumplimiento la sanción previa de los órganos jurisdiccionales, en perjuicio de que los particulares afectados puedan, a posteriori, iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos.

Por ende, se llegó a concluir: no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de éstos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos.

También se tomo en cuenta la jurisprudencia mexicana que ha sostenido al interpretar al artículo 14 Constitucional bajo el rubro: "*Audiencia, Garantía de Actos Administrativos.*" que establece: que la garantía de audiencia, no es necesaria que ésta se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, implícitamente, se dice, que ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas. (Ver anexo 2)

El Tribunal Fiscal de la Federación inició sus actividades el 2 de Enero de 1937, lo integraban quince Magistrados que trabajaban colegiadamente en cinco Salas y en Pleno, el que entre otras facultades, tenía la de establecer su jurisprudencia cuando algunas de las Salas dictaban fallos contradictorios.

2. El Tribunal Fiscal y las garantías de su autonomía.

La competencia, estructura y funcionamiento del Tribunal Fiscal se encuentra en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación establece que estará constituido por una Sala Superior y por once Salas Regionales compuesta por nueve magistrados la Sala Superior y por tres cada una de las otras.

Las garantías de su autonomía vienen a asegurar la independencia del Tribunal frente a la Administración activa de las normas adoptadas en la ley como garantías para los magistrados que lo integran.

De conformidad con el artículo segundo los magistrados deben ser nombrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado y en sus recesos, por la Comisión Permanente.

En el mismo precepto se establece que los magistrados durarán en su encargo seis años y no podrán ser removidos sino en los casos en que pueden serlo constitucionalmente los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, se completa el sistema de garantías estableciendo que los emolumentos de los Magistrados del Tribunal no podrán reducirse durante el término de su encargo.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NUEVO LEÓN.

A) ORIGEN Y DESARROLLO.

En Nuevo León anteriormente existía el Código Fiscal (P.O. 30/XI/84) en donde regulaba la organización y funcionamiento del Juzgado Fiscal del Estado, en donde se consideraba al juez de lo fiscal como autónomo dentro de la esfera del Ejecutivo-Local con facultades anulatorias, asimismo, era un tribunal administrativo con facultades para tramitar los juicios que se presenten en contra de resoluciones que pronuncien las autoridades fiscales estatales y municipales. Además, conocía de las resoluciones dictadas en materia tributaria, tanto las dependencias municipales como las del Estado. (26)

En lo que toca, a la recusación, el Código Fiscal señalaba que el Magistrado que se encontraba impedido para conocer de un caso concreto era substituido por el primer Secretario del Juzgado (art. 197) a diferencia de la ley actual, en la cual, resolverá el incidente de recusación el Secretario General de Gobierno que más adelante trataremos.

Así pues, con la iniciativa de la Ley que regulara al Tribunal Contencioso Administrativo del Estado las Comisiones Unidas de Justicia y la Legislación y Puntos Constitucionales señalaron que:

“...La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado, implica transformar el Tribunal Fiscal de la Entidad en Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ampliando su competencia para que conozca, no solo las

resoluciones fiscales, sino que tenga intervención en la calificación de legalidad de los diversos actos y contratos que se dan dentro de la administración pública del Estado...Consideramos además, que deben ser sujetos a revisión todos aquellos actos de la administración pública estatal y municipal, tanto central como paraestatal de ambos niveles de gobierno que dicten en ejecución de convenios de colaboración administrativa, o para el ejercicio de funciones la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que en el desarrollo económico y social del Estado, lo haga necesario..."(27)

Ahora bien, el Juzgado Fiscal del Estado logró su transformación por decretos números 213 y 214 publicados en el Periódico Oficial el día 5 de julio de 1991 en Tribunal de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción, con amplia competencia administrativa, con dependencias regionales y servicios de asesoría jurídica gratuita.

Actualmente, es un órgano formalmente administrativo, materialmente jurisdiccional, dotado de plena autonomía, con la organización, atribuciones y funciones que establece la respectiva Ley Orgánica.

Dicho Tribunal es de plena jurisdicción ya que el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León en su numeral 63 establece:

Art. 63.- "Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado".

Así mismo, existe un criterio emitido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Nuevo León que reza de la siguiente manera:

"SENTENCIA.- El Tribunal puede determinar en la resolución que dicte con el fin de salvaguardar el derecho del afectado al actor conforme al artículo 63 del Código Procesal, que la misma se considere como el instrumento que determina y ordena la expedición de la autorización de cambio de uso de suelo solicitada y emitida por la autoridad demandada". EXPEDIENTE NUMERO: 030/92 FECHA: Octubre 21 de 1992.

**B) CONTENIDO DE UNA
LEY DE LO CONTEN-
CIOSO-ADMINISTRA-
TIVO.**

Contiene normas sobre la organización de los tribunales, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones, todo esto con el objeto de dirimir

las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o Estatal a través del Tribunal Fiscal de la Federación o de los tribunales contenciosos de los Estados (en donde existan (28)) y los particulares.

**C) ANÁLISIS DE LA LEY DE
LO CONTENCIOSO AD-
MINISTRATIVO DEL ES-
TADO DE NUEVO LEÓN.**

En este apartado realizaremos un somero análisis de la Ley de lo Contencioso Administrativo de Nuevo León en lo que toca al procedimiento y el recurso de reclamación. De forma minuciosa plantearemos la cuestión de su integración.

1. Integración.

El artículo tercero de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo de Nuevo León establece la integración del Tribunal señalándolo de la siguiente manera:

“Art. 3.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, será unitario y estará integrado por un Magistrado, los Secretarios y el personal auxiliar que se requiera. El número de Magistrados podrá ser aumentado, a juicio del Ejecutivo, cuando la cantidad de asuntos así lo amerite y sus resoluciones seguirán siendo unitarias.”

Nosotros creemos que es muy inconveniente tener un solo Magistrado para un Estado tan grande. Las razones que fundamentan nuestro dicho son las siguientes: primero, la población que tiene el Estado es mucha; segundo, la unistancialidad del Magistrado y; tercero, el lugar donde reside el Tribunal de lo Contencioso del Estado.

Con respecto al primer inconveniente nos basamos en los datos aportados por el XI Censo General de Población y Vivienda, 1990 realizado por el INEGI donde llegamos a darnos cuenta que en el Estado, existe una población total de 3,098,736 de habitantes de los cuales solo 1,036,770 se encuentran dentro de lo que se denomina *“población económicamente activa”*. (29)

(28) En la actualidad existen tribunales contenciosos en los siguientes Estados: Distrito Federal (1971), Sinaloa (1976), Sonora (1977), Hidalgo (1982), Jalisco (1984), Querétaro (1986), Estado de México, Guerrero, Guanajuato y Yucatán (1987) Baja California, Chiapas y Veracruz (1989), Morelos (1990), Nuevo León (1991) y en San Luis Potosí (1992).

Por lo tanto, sin introducimos dentro del tema que nos ocupa, -recusación del Magistrado- ¿cómo sería posible para el Tribunal en estudio el desahogo de innumerables asuntos? ¿Existirá rezago administrativo? ¿Donde se localiza lo que pregona el artículo 17 constitucional con respecto a una justicia rápida y expedita? Para solucionar estas interrogantes solo encontramos una vía: la división del Estado en tres zonas: la primera, la del centro; la segunda, la del Sur y; la tercera, la del Norte.

Concluiremos este planteamiento en la parte cuarta inciso c) de este trabajo.

2. Competencia.

El Tribunal conocerá los juicios que se inicien contra los actos, resoluciones o hechos definitivos dictados por autoridades administrativas fiscales u organismos descentralizados y de empresas de participación estatal y municipal de la Administración Pública Estatal y Municipal de Nuevo León.

3. Procedimiento.

Admitida la demanda dentro del plazo de cinco días contados a partir de la fecha de presentación, se emplazará a las partes para que contesten dentro de el término de 30 días con el apercibimiento de que de no hacerlo se citarán para la audiencia dentro de un plazo de 10 días.

Contestada la demanda, en la cual se deben ofrecer las pruebas, y no habiendo pruebas que desahogarse en la audiencia, el Magistrado concederá cinco días para alegar quedando el negocio en estado de sentencia que se dictará en la audiencia.

4. Recursos.

El único recurso que se establece en el Código Procesal es el de reclamación contra las providencias o los acuerdos en trámite dictados por el Tribunal consignado en el numeral 64 que a la letra expresa:

“El recurso de reclamación es procedente contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Tribunal, así como en los demás casos señalados por este Código”.

Dicho recurso se deberá interponer dentro de los cinco días hábiles siguientes contados a partir de la notificación. Se substanciará con vista a las demás partes por un término de tres días hábiles para que expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término, se resolverá lo conducente.

Además, existe una laguna en la ley respecto del recurso de reclamación, consistente en que la ley no expresa la forma en como se resolverá dicho recurso quedando subsanada por un criterio emitido por el Tribunal Contencioso Administrativo de la siguiente manera:

RECLAMACIÓN RECURSO. CUANDO SE PUEDE RESOLVER. En la sentencia definitiva y antes de entrar a resolver el fondo del negocio, pueden estudiarse y resolverse los recursos de reclamación planteados durante el procedimiento, conforme al artículo 46 del Código Procesal del Tribunal cuando puedan trascender los recursos el resultado del juicio. **EXPEDIENTE NUMERO 030/92 FECHA: OCTUBRE 21 DE 1992.**

CAPÍTULO TERCERO

LA RECUSACIÓN DEL MAGISTRADO TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

A) EL PRINCIPIO DE IRRE- CUSABILIDAD Y SU RESPONSABILIDAD.

Existen dos vertientes de la recusación: por una parte se encuentra la *recusación voluntaria*, que consiste en que el Magistrado por mutuo propio se abstiene de conocer de un determinado asunto por encontrarse impedido por una de las causales que marca el artículo 24 del Código Procesal; por la otra parte se encuentra *la recusación hecha por el particular o agraviado* y consiste en que cuando el Magistrado no se excusa voluntariamente, el agraviado puede promover el incidente de recusación que marcan los artículos 57 y 58 del citado Código.

A fin de asegurar el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional y la impartición de justicia en materia administrativa es menester que la resolución del Tribunal Contencioso sea pronta y expedita -como lo señala el artículo 17 constitucional- que se dicte en un caso concreto, el Código Procesal del citado Tribunal establece en su numeral 24 una serie de impedimentos cuya concurrencia en uno de los Magistrados del órgano que conozca del proceso da lugar a la recusación del mismo.

A continuación transcribimos dicho artículo:

“Art. 24.- El Magistrado o Magistrados del Tribunal, bajo su responsabilidad se excusarán de intervenir en los siguientes casos:

- I.- Si es cónyuge o pariente consanguíneo o por afinidad del actor o del tercero perjudicado o de sus abogados o representantes, en línea recta sin limitación de grado; dentro del cuarto grado, en la colateral por afinidad;**
- II.- Si tiene interés personal en el asunto que haya motivado el juicio;**
- III.- Si ha sido abogado o apoderado de alguna de las partes, en el mismo asunto;**
- IV.- Si tuviese amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes, o sus abogados o representantes;**
- V.- Si es parte en un juicio similar, pendiente de resolución por el Tribunal.**

Incorre en responsabilidad el Magistrado que, teniendo impedimento para conocer de un negocio, no se excuse o que no teniéndolo, presente excusa apoyándose en causas diversas de las del impedimento pretenda que se le aparte del conocimiento de aquél”.

Pasaremos pues, a analizar primeramente el primer párrafo del artículo que antecede señalando que no concordamos al establecer que el Magistrado o Magistrados se deberán excusar porque en Nuevo León el Tribunal Contencioso es unistancial y no existe más que un solo Magistrado. Pensamos que es una copia del artículo 46 de la Ley del Tribunal Contencioso del Distrito Federal en donde existe una Sala Superior integrada por cinco Magistrados y tres Salas de tres Magistrados cada una que podrán aumentarse en dos más formadas por tres Magistrados supernumerarios cuando el servicio lo requiera a juicio de la Sala Superior (art. 2 de la citada ley) y; en caso de ser cierto las copias de los artículos no funciona de igual manera para todos los Estados.

Como podemos observar, los impedimentos que señala el artículo transcrito, son varios de los que existen en materia civil y que se definen como los hechos o circunstancias personales, que concurren en un funcionario judicial y administrativo y que lo obligan a inhibirse del conocimiento de determinado negocio, por ser obstáculo para que se imparta equitativamente la justicia y con ello se respeten las garantías judiciales; es decir, los instrumentos que se utilizan para obtener la independencia, autonomía, dignidad y eficacia de los tribunales administrativos.

Al respecto, el maestro Pérez Palma ha dicho que:

“Las cualidades que debe tener el Magistrado de cualquier Tribunal para conocer de cualquier negocio son la imparcialidad, rectitud, y probidad; características, que la sociedad espera de los funcionarios judiciales y administrativos, sin embargo, hay circunstancias que de concurrir hacen suponer la imposibilidad de que la justicia sea impartida con apego a la ley lo cual impide al funcionario judicial o administrativo el conocimiento de los negocios que por razones de competencia deberán corresponderles”. (30)

De tal suerte, “...los impedimentos por recusación, acumulación, entre otros nos conducen a la competencia subjetiva del juzgador; es decir, a la condición personal del titular del órgano jurisdiccional frente al caso concreto”.(31) Así verbigracia, en México, al igual que la ley Procesal, expresa en su artículo 57 que no es recusable el Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero deberá manifestar que está impedido para conocer de los juicios en que intervenga.

Efectivamente el artículo 57 del Código Procesal en mención cita que las partes podrán recusar al Magistrado estableciendo un *“procedimiento inadecuado”* mismo que analizaremos en el inciso b) apartado 2 de este mismo capítulo.

En opinión coincidente se encuentra el Lic. Adolfo J. Treviño Magistrado del Tribunal Contencioso del Estado al estatuir en la conferencia pronunciada el día 3 de Noviembre de 1994 en el auditorio de la Universidad de Monterrey que:

“...en principio, los Magistrados son irrecusables y debe ser que el que se considere impedido debe excusarse del conocimiento del negocio. Pero si no se excusa se tiene el derecho a la recusación...”(32) conforme a lo establecido por los artículos 57 y 58 del Código Procesal.

De la cita anterior podemos establecer que se aplicaría supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León que más adelante trataremos.

Así mismo, el Tribunal en estudio ha establecido el siguiente criterio jurisprudencial:

IMPEDIMENTOS DEL MAGISTRADO.- Conforme al artículo 24 del Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, corresponde al Magistrado hacer la manifestación correspondiente a los impedimentos que en él concurra y podrá excusarse del conocimiento de los asuntos que surjan. Consecuentemente, las solicitudes de impedimento que para tal efecto presenten las partes se desechan por ser notoriamente improcedentes en los términos del citado artículo 24 del Código Procesal del Tribunal y 41 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, de aplicación supletoria al anterior. **EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO No. 034/92. FECHA DEL ACUERDO: AGOSTO 27 DE 1992.**

Finalmente, cuando concurra en ellos uno de los impedimentos señalados en dicho artículo deben excusarse de intervenir porque en caso de no hacerlo incurrirá el Magistrado en responsabilidad.

Con respecto al punto que antecede, la doctrina administrativa ha expresado que los jueces administrativos y en particular la del Lic. Fernando G. Flores Trejo, es conveniente resaltar que:

“La responsabilidad judicial no solo constituye un instrumento para garantizar a las partes un juicio imparcial, sino que también puede considerarse una garantía de los mismos jueces, tanto desde el punto de vista de su estabilidad como respecto a la depuración de los Tribunales impidiendo que permanezcan en ellos funcionarios que no cumplen los requerimientos de la actividad jurisdiccional que requiere de jueces dignos, independientes y honorables”. (33)

No encontramos en la Ley Orgánica ni en el Código Procesal una sanción de acuerdo a la infracción que cometería el Magistrado en caso de que no se abstuviera ni tampoco un procedimiento claro y eficaz como el que señala el Código de Procedimientos Civiles del Estado para que el particular pueda pedir la recusación de éste.

Creemos que debería existir una sanción dentro de la Ley que regula el Tribunal, materia de este estudio, para que el Magistrado que no se recuse voluntariamente sea

sancionado severamente pudiendo consistir en la suspensión temporal del cargo por tres meses para que pueda existir seguridad jurídica e imparcialidad que en todo tribunal debe existir.

En este renglón el artículo 32 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León estatuye:

Art. 32.- “Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez e imparcialidad que deben de ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión...”.

Concluimos este apartado con la frase del connotado procesalista uruguayo Eduardo J. Coutre:

“Cuando se afirma que el poder judicial -y esto se puede aplicar claramente a los tribunales administrativos-, es la ciudadela de los derechos individuales, solo se afirma la existencia de una penúltima instancia. la última la constituye la independencia, la autoridad y sobre todo, la responsabilidad de los jueces.” (34)

B) POSIBLES SOLUCIONES AL PLANTEAMIENTO ANTERIOR.

1. Aplicación supletoria del Código de Proce- dimientos Civiles del Estado.

En este apartado analizaremos el procedimiento de recusación que señala el Código de Procedimientos Civiles del Estado al igual que estableceremos su factibilidad de ser aplicado supletoriamente a la materia administrativa.

Empezaremos por decir que el artículo primero del Código Procesal del Tribunal Contencioso a la letra expresa:

“Art. 1.- Los juicios que se promueven ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León”.

Una vez establecida la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles del Estado procederemos a transcribir los numerales 146, 147, 151 y 152 que señalan la substanciación y decisión de la recusación:

“Art. 146.- Toda recusación se interpondrá ante el juez o tribunal que conozca del negocio, expresándose con toda claridad y precisión la causa en que se funde y las pruebas que se ofrezcan.”

“Art. 147.- La recusación debe decidirse sin audiencia de la parte contraria, y se tramita en forma de incidente en que se recibirán las pruebas, dictaminándose enseguida la resolución.”

“Art. 151.- De la recusación de un Magistrado o juez conocerá el Tribunal Pleno.”

“Art. 152.- Si en una sentencia se declara que procede la reclamación volverán los autos al juzgado de su origen con testimonio de dicha sentencia, para que éste a su vez los remita al juez que corresponda. En el Tribunal queda el Magistrado recusado separado del conocimiento del negocio del cual conocerá el Magistrado que indique la Ley Orgánica del Poder Judicial, integrándose el Pleno en su caso la forma que determine la misma ley. Si se declara no ser bastante la causa, se devolverán los autos con testimonio de la resolución al juzgado de su origen para que continúe con el procedimiento. Si el funcionario recusado fuere un magistrado, continuará conociendo del negocio como antes de la recusación.”

El artículo 89 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado en su fracción III establece:

“Art. 89.- En los casos de inhibición para conocer de determinados negocios por excusa o recusación, la substitución en las funciones operará en la forma siguiente: I.-...; III.- En materia de lo civil o familiar del Primer Distrito Judicial en el Estado, del juez impedido al que siga en número; IV.-...”

No creemos que sea posible aplicar el procedimiento antes transcrito por las razones siguientes: primera, se señala que el Pleno resolverá la procedencia o

improcedencia de la recusación y; segundo, el Magistrado que resolverá la recusación será aquél que le siga en número al Magistrado recusado.

Con respecto a la primera, podemos hacer notar que el Tribunal de lo Contencioso del Estado no tiene una Sala Superior que vendría siendo el Tribunal Pleno en materia civil por tanto es inaplicable el artículo 151 del Código de Procedimientos Civiles del Estado.

Haciendo referencia a quién resolverá la recusación lo encontramos también inaplicable a la materia administrativa porque el Tribunal de lo Contencioso es unistancial y no existe un Magistrado que le siga en número siendo imposible pensar que pudiera un Magistrado de los Tribunales Judiciales resolver el caso concreto.

Podemos concluir este apartado expresando que es totalmente inaplicable la solución que señala el artículo primero del Código Procesal del Tribunal Administrativo del Estado.

2. Aplicación de los artículos 57 y 58 del Código Procesal del Tribunal Contencioso del Estado.

El Código Procesal en mención señala de manera deficiente y confusa la forma en cómo se resolverá el incidente de recusación. Pero con el objeto de analizar sus numerales 57 y 58, los transcribimos a continuación:

“Art. 57.- Las partes podrán recusar al Magistrado o a los peritos del Tribunal, cuando están en alguno de los casos de impedimento a que se refiere el artículo 24 de este Código.”

“Art. 58.- La recusación del Magistrado se hará valer hasta antes de que se cierre la instrucción en el juicio, mediante escrito en el cual se acompañan las pruebas que se ofrezcan con dicho objeto. Inmediatamente que sea interpuesta la recusación, se suspenderá el procedimiento hasta que sea resuelta y se prosiga el negocio por quien deba conocer de él.

El Magistrado turnará el expediente a la Secretaría General de Gobierno para que conozca de la recusación.

Si se declara fundada la recusación, el Magistrado será substituido.

La recusación a un perito del Tribunal se tramitará y resolverá por el Magistrado, quien citará a una audiencia que se celebrará dentro de los tres días siguientes a la fecha en que se presentó la promoción, en que recibirá las pruebas que se ofrezcan y el informe que debe rendir el Magistrado.”

Las críticas que podemos realizar al procedimiento antes transcrito son las siguientes: primera, ¿cómo es posible que el Magistrado turne a la Secretaría General de Gobierno el expediente? segunda, ¿por quién será substituido el Magistrado si se declara fundada la recusación?

Para resolver el primer planteamiento tenemos que recurrir a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado donde se establecen las facultades de la Secretaría General de Gobierno que se señalan en la fracción XXIX y XXX del artículo 17 y son las siguientes:

“Art. 17.- A la Secretaría General de Gobierno corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Los que le encomienda...;

XXIX.- Organizar y controlar la oficialía de partes;

XXX.- Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado”.

Dicha reforma, publicada el día 16 de Diciembre de 1991 en el Periódico Oficial no señala de manera expresa la facultad del Secretario de Gobierno para resolver el incidente de recusación señalados en los artículos en análisis del Código Procesal citado.

Si no tiene facultad expresa se debe aplicar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia denominada bajo el rubro: *“Contencioso administrativo, facultades de las autoridades deben de estar expresamente establecidas en la ley”* que en páginas posteriores transcribiremos.

Además el Secretario de Gobierno es un contador público y ¿Cómo es posible que una persona que no reúne los requisitos para ser Magistrado resuelva un incidente de recusación? Es por ello que el Secretario en mención faculta a un Secretario del Tribunal para que falle y volvemos a encontrarnos con lo que se describe en el punto tres de este capítulo.

Es por ello, que consideramos que la ley en estudio, se encuentra una laguna la cual no ha sido subsanada hasta el momento ni por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado ni por criterio establecido por el Tribunal Contencioso del Estado.

Por otro lado, es inoperante lo que prescribe el párrafo tercero del artículo 58 antes citado, ya que sería imposible que el Magistrado recusado pueda ser substituido por otro que legalmente no esté impedido, para conocer del asunto; porque la integración del Tribunal no lo permite ya que éste es unistancial. Sobre el particular se tratará con detenimiento en las páginas posteriores.

Por las razones antes expuestas podemos concluir este inciso diciendo que es necesaria y urgente la creación de una Sala Superior y cuando menos de una Sala Regional además de la reforma a los párrafos segundo y tercero del artículo 58 de la Ley en estudio proponiendo que quede redactado de la siguiente manera: por una parte, el párrafo segundo diría: *"El Magistrado turnará el expediente a la Sala Superior para que conozca de la recusación"* y; por la otra, el párrafo tercero expresaría: *"Si se declara fundada la recusación, el Magistrado será substituido por aquél que por razón de territorio se encuentre más próximo a la Sala Regional que conozca del asunto."*

Esta proposición nuestra, tiene su razón de ser, en primer lugar, por nuestra experiencia académica y en segundo lugar, por los momentos en que vive el país en donde el gobernado ya no es tan inculto en las cuestiones legales y las lagunas de la ley facilitan a los funcionarios públicos en determinado momento a usar éstas en perjuicio de los primeros.

3. El papel que desempeña el Secretario del Tribunal Contencioso.

En este inciso señalaremos las facultades que le concede la Ley Orgánica como la Procesal a los Secretarios del Tribunal y su posible solución.

Las facultades de los Secretarios se encuentran ubicadas en el numeral 13 de la Ley Orgánica del Tribunal que estatuye:

“Art. 13.- Corresponde a los Secretarios:

- I.- Informar al Magistrado de las demandas y contestaciones que se reciban.**
- II.- Dar cuenta en las audiencias de los asuntos en trámite.**
- III.- Proyectar las resoluciones que les indique el Magistrado.**
- IV.- Engrosar los fallos definitivos, conforme a los razonamientos jurídicos del Magistrado.**
- V.- Efectuar las diligencias que les encomiende el Magistrado, cuando éstas deban practicarse fuera del local del Tribunal.**
- VI.- Redactar y autorizar las actas de las audiencias en las que les corresponda dar cuenta, y las resoluciones recaigan en los expedientes cuyo trámite se les encomiende.**
- VII.- Expedir certificaciones de las constancias que obran en los expedientes, y;**
- VIII.- Suplir al Magistrado, previa designación del mismo, en sus ausencias.**
- IX.- Las demás que señalen las disposiciones legales aplicables”.**

Del artículo transcrito podemos darnos cuenta que las fracciones que podrían provocar cierta confusión con respecto al tema que nos ocupa son la octava y novena; por tal razón procederemos a su análisis minucioso.

Primeramente, la fracción octava estatuye que *“el Secretario substituirá al Magistrado en sus ausencias previa designación del mismo.”* Esto quiere decir que el Secretario funge como Magistrado solo en las ausencias de éste pudiendo entonces realizar las facultades que se encuentran reservadas para el Magistrado.

No encontramos en los criterios sustentados por el Tribunal de lo Contencioso que se entiende por "*ausencia*" por lo tanto interpretando la palabra en un sentido lato podemos entender que consiste en las licencias que le son concedidas al Magistrado; por ende, para los efectos de que este estudio no es aplicable esta fracción.

Con respecto, a la novena fracción del citado Código estatuye: "*las demás que señalen las disposiciones legales aplicables*". Dicha fracción imposibilita al Secretario para que realice actividades que solo le competen al Magistrado al no establecer expresamente la facultad de éste para fungir como Magistrado a pesar que éste no tenga facultades decisorias así lo expresa el criterio emitido por el Tribunal Contencioso que señala:

IMPEDIMENTOS. Contra los Secretarios del Tribunal Contencioso Administrativo no proceden, en virtud de que ni en la Ley Orgánica ni el Código Procesal de este Tribunal se contemplan ni señalan impedimentos en su contra, además que ni siquiera está dotado de facultades decisorias, pues sus intervenciones en el juicio se limitan a las expresamente señaladas en las *nuevas** fracciones del artículo 13 de la Ley Orgánica de este Tribunal. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO No. 034/92. FECHA DEL ACUERDO: AGOSTO 27 DE 1992.

En este mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia ha establecido la siguiente tesis jurisprudencial:

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DEBEN ESTAR EXPRESAMENTE ESTABLECIDAS EN LA LEY. De conformidad con el principio de legalidad imperante en nuestro sistema jurídico, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente los faculta la ley, en contraposición a la facultad de los particulares de hacer todo aquello que no les prohíbe la ley; de tal suerte que como la autoridad que emitió el acto pretende fundarse en el contenido del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, interpretado a contrario sensu, y emite un acuerdo revocatorio dejando insubsistente su resolución que negó mediante ciertos razonamientos la devolución de las diferencias al valor agregado; y tal disposición legal no confiere a aquella autoridad en forma expresa la facultad que se atribuye para proceder a la revocación del acuerdo impugnado en el juicio de nulidad, es inconcuso que ello

* La cursiva es nuestra; esto se debe a que: en el expediente y acuerdo que se citan nos encontramos con que no es la palabra "nuevas" sino la palabra "nueve" cuestión que nos creó confusión en la elaboración de esta tesina. Es por ello, que para evitar dicha confusión en el lector hacemos esta aclaración.

viola garantías individuales infringiendo el principio de legalidad mencionado. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Número: 54, JUNIO DE 1992. Página: 67. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Número: 54, JUNIO DE 1992. Página: 67.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Amparo directo 83/92.- Tiendas de Descuento del Nazas, S.A. de C.V.- 9 de abril de 1992.- Unanimidad de votos.- Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero.- Secretario: Gilberto Serna Licerio.

Amparo directo 84/92.- Sierra de Tepozotlán, S.C.- 23 de abril de 1992.- Unanimidad de votos.- Ponente: Rogelio Sánchez Alcauter.- Secretario: Roberto Rodríguez Soto.

Amparo directo 77/92.- Sorzacatecas, S.C.- 23 de abril de 1992.- Unanimidad de votos.- Ponente: Ismael Castellanos Rodríguez. Secretario: Francisco J. Rocca Valdez.

Amparo directo 86/92.- Tiendas de Descuentos del Nazas, S.A. de C.V.- 30 de abril de 1992.- Unanimidad de votos.- Ponente: Rogelio Sánchez Alcauter.- Secretario: Fernando O. Villarreal Delgado.

Amparo directo 90/92.- Sierra de Tepozotlán, S.C.- 30 de abril de 1992.- Unanimidad de votos.- Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero.- Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

A pesar de los argumentos antes expuestos el Magistrado-Presidente del Tribunal Contencioso Administrativo se encuentra en opinión disidente al estatuir que:

“...esa ley que les comento que es con la que nos estamos regulando, una ley que yo siempre he sostenido que está mal redactada que previene que la recusación será resuelta por el Secretario General de Gobierno. Esto en mi concepto es una aberración; en cambio, cuando nosotros nos excusamos de conocer de algún negocio consideramos que así debe de ser. Nosotros mismos proponemos normalmente a alguno de los secretarios que son cuatro para que falle...”⁽³⁵⁾

Nosotros creemos que está fuera del alcance del Magistrado y del Secretario General de Gobierno en su caso la facultad de proponer a alguno de los secretarios para que falle ya que en el artículo noveno de la Ley Orgánica del Tribunal no se señala expresamente dicha facultad. Además, si el Secretario no tiene facultad decisoria; no

sería posible dicha substitución aceptando sin conceder, que legalmente se pudiera realizar. Por ende, nos encontramos en opinión disidente a la que estatuye el Presidente del Tribunal.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente tesis jurisprudencial:

SECRETARIO DE ACUERDOS DE UNA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. La función que realiza ese Secretario no encuadra dentro de las previstas por el artículo 11 de la Ley de Amparo, pues encontrándose éste limitado a autorizar y dar fe de lo actuado por la Junta; solo es la de un fedatario sin imperio ni facultad decisoria, careciendo además de la potestad de ejecutar laudos y resoluciones; ya que ésta función le está reservada al Presidente de la Junta, acorde a lo establecido por el artículo 940 de la Ley Federal del Trabajo, presidente que puede ser auxiliado en esa tarea por el actuario, según se desprende de lo dispuesto por los diversos 951, 953, 954, 955, 956 y 959 de la citada legislación laboral, sin que legalmente el Secretario de Acuerdos pueda intervenir en esa ejecución. En consecuencia con apoyo a la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley reglamentaria a los artículos 103 y 107 constitucionales, en relación con el indicado artículo 11 del mismo ordenamiento legal es improcedente el juicio de amparo enderezado en contra de actos de ese Secretario. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava. Tomo XIV-Julio. P. 802.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Amparo directo 601/93. María de Jesús Margarita Arenas García y otras. 19 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván.

Dicha tesis jurisprudencial puede ser aplicado en forma análoga debido a que la Junta de Conciliación y Arbitraje también encuadra dentro de lo que denominamos “tribunales administrativos”. Es por ello, que si el Secretario de Acuerdos carece de imperio y facultades decisorias también carecerá el Secretario de Acuerdos del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León.

Podría pensarse que dicha facultad se encuentra en el artículo 25 del Código Procesal que estatuye:

“Art. 25.- El Magistrado hará la manifestación a que se refiere el artículo anterior, en los asuntos del expediente en que actúe en cuyo caso, el Secretario o Magistrado que lo substituya legalmente deberá conocer de dicho negocio.”

Realizando un análisis del citado artículo no creemos que fuera así puesto que ni en la Ley Orgánica ni el Código Procesal se señala dicha facultad.

Además el artículo 25, hace referencia a cuando el Magistrado que se encuentra impedido se recusa voluntariamente entonces, si puede ser substituido conforme dicho artículo por el Secretario; pero existe el problema de que el Secretario no tiene “*facultades decisorias*” según consta en el criterio sustentado por el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado en el expediente Num. 034/92, de fecha 27 de Agosto de 1992, lo cual impide al Secretario resolver dicho asunto; pero si no lo hace el Magistrado, se estará a lo que disponen los Artículos 57 y 58 del Código Procesal que en el apartado dos de éste capítulo se explica.

Recapitulando, creemos que la parte afectada o agraviada queda en estado de indefensión frente al Magistrado primero, porque resultan inoperantes los dos procedimientos de recusación antes estudiados y; segundo, porque el Secretario del Tribunal no podrá fungir como Magistrado porque carece por un lado, de facultades decisorias y; por el otro, porque la ley Orgánica del Tribunal Contencioso no establece la facultad expresa para en caso de recusación del Magistrado tenga las misma atribuciones que éste.

C) LA UNISTANCIALIDAD DEL TRIBUNAL.

El artículo tercero de la Ley Orgánica del Tribunal transcrito con antelación permite la posibilidad de aumentar el número de Magistrados a juicio del Ejecutivo

cuando la cantidad de asuntos así lo amerite. En este sentido, el Lic. Adolfo J. Treviño ha manifestado lo siguiente:

“...Cuando empezamos teníamos un promedio de cincuenta negocios al año y de 1991 a 1993 hasta cien y ahora llevamos un promedio de cincuenta negocios por mes...Nosotros no hemos pensado todavía en otros Magistrados por ese número de negocios sino que aumentamos el número de secretarios de dos a cuatro...”⁽³⁶⁾

Estamos de acuerdo con la opción elegida del Magistrado en lo que toca a aumentar el número de secretarios por el aumento de asuntos que tiene que resolver el Tribunal. En lo que no concordamos es en que si el secretario no tiene facultad para conocer de una recusación ¿por qué no aumentar en uno el número de Magistrados? para darle seguridad jurídica e imparcialidad a las partes como lo señala el artículo 32 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León transcrito con antelación al momento de conocer un caso en específico. Esta opinión se complementará con lo que se ha expuesto en el capítulo cuarto inciso c) de este trabajo.

Ahora bien, creemos que las resoluciones deben ser colegiadas y no unitarias como lo establece el artículo tercero de la Ley Orgánica del Tribunal en estudio, porque en el caso que nos ocupa, deberán ser de esta manera puesto que, al establecer en el Tribunal en estudio la opción elegida, se podrá hacer al igual que al dictar sentencia; ya que en este momento y conforme a la ley que lo regula, solo existe un Magistrado y como lo expusimos con antelación no existe ninguna forma para que pueda ser substituido legalmente el Magistrado puesto que el Secretario General de Gobierno solo resuelve la procedencia o improcedencia del incidente de recusación, el Código de Procedimientos Civiles del Estado es inaplicable en materia administrativa y el Secretario del Tribunal no está facultado para substituirlo legalmente por carecer de las misma atribuciones que el Magistrado.

En la práctica, los incidentes de recusación una vez resueltos, por el Secretario General de Gobierno -sin facultad expresa en la ley- ordena que sea uno de los

Secretarios del Tribunal el que resuelva el caso para el cual está impedido el Magistrado pero el primero carece de facultades decisorias. ¿Cómo es posible esta solución? Ahora bien, al respecto, el Magistrado-Presidente dice: "...te confieso que hay una salida a esa ley ya que no tienen que acudir a la recusación porque incurre en responsabilidad el Magistrado que conoce del juicio. Si el Magistrado que teniendo impedimento no se excusa voluntariamente incurre en responsabilidad, consecuentemente está previsto no llegar a su celebración y van a tener que ir a la oficina de la Secretaría General de Gobierno..."(37)

CAPÍTULO CUARTO

APORTACIÓN PERSONAL.

A) LA POSIBILIDAD DE AMPLIAR EL NÚMERO DE MAGISTRADOS.

El planteamiento del problema que anteriormente hemos manifestado podría ser resuelto mediante el aumento en uno el número de Magistrados Propietarios o bien crear la figura del Magistrado Suplente, como en el Estado de Sonora, que más adelante trataremos -que tendrán las mismas atribuciones- solo para los casos en que el Magistrado Propietario se encuentre impedido para conocer y que existan en el Tribunal de lo Contencioso siendo sus resoluciones en forma colegiada.

Esto es en razón de que en la legislación respectiva y en la práctica el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado aumentó el número de Secretarios y no de Magistrados ya que los primeros se encuentran muy limitados en función de los segundos ya que la ley que los regula no les permite atender una recusación y creemos que la parte agraviada se encuentra en estado de indefensión ante el juzgador recusado.

B) LA POSIBILIDAD DE CREAR UNA SEGUNDA INSTANCIA.

En este aspecto el Presidente del Tribunal Contencioso ha propuesto crear una segunda instancia habiendo manifestado en su ponencia varias veces citada que:

“...segundo, una segunda instancia porque la falibilidad humana es el origen de la abundancia de este tipo de tribunales se pueden equivocar los funcionarios al dictar una resolución entonces hay alguien más que lo ve...La otra razón por la que es

necesario que exista una segunda instancia es que la autoridad ante nosotros no tiene el recurso de revisión de la sentencia. Como la autoridad no tiene amparo, nada más los particulares tienen garantías individuales que pueden ser violadas y las autoridades no las tienen. Nada más como tales ejecutan el acto...”(38)

No estamos de acuerdo con esta propuesta para solucionar el incidente de recusación ya que al crear una segunda instancia con base en el mismo esquema de unistancialidad el que resolverá según se vio en páginas anteriores con base a la ley vigente será el mismo Magistrado recusado ya que el Secretario General de Gobierno no tiene facultad expresa para resolver dicho incidente ya que en la ley que lo regula en su numeral 17 no se menciona dicha facultad. Por otra parte, el Secretario del Tribunal no tiene facultad para fungir como Magistrado por las razones antes expuestas.

Es por ello, que la segunda instancia no funcionará con relación a la recusación del Magistrado además de que dicho incidente debe de ser resuelto en primera instancia.

Para poder hacer efectivo el “*principio de igualdad de las partes*” es menester la existencia de una segunda instancia, ya que la autoridad administrativa carece de garantías individuales, por lo cual es necesario crearla puesto que a diferencia el particular, al no estar de acuerdo con la resolución dictada por la autoridad administrativa o con la sentencia que emite el Tribunal Contencioso, podrá impugnarla por medio del amparo.

La segunda instancia tendrá operatividad en relación a la revisión de la sentencia emitida por dicho Tribunal cuando el particular se encuentre inconforme con la misma. Dicha funcionalidad es ajena al propósito de este estudio es por ello, que solo lo apuntamos y no lo abordamos.

**C) LA POSIBILIDAD DE
CREAR UNA SALA
SUPERIOR SALAS
REGIONALES.**

Para lograr lo anterior sería necesario reformar la ley o crear una nueva que regulara el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de tal forma que permita la

creación de una Sala Superior y cuando menos de una Sala Regional que podrán ser aumentadas a juicio del Ejecutivo dependiendo del desarrollo del Estado.

Dicha proposición me es avalada por el Magistrado de dicho Tribunal diciendo que:

“...se resolverían varios problemas: primero, prever para que se encuentre en la ley la posibilidad de crear más Salas...Ahora, no se encuentra previsto en la ley la posibilidad de crear más salas...Las Salas contienen cuando hay negocios en otras partes para facilitar la labor y también el cúmulo de negocios...pero sería necesario reformar la ley para crear otras Salas del área metropolitana...así evitaríamos el rezago de la resolución...”(39)

Para concluir el planteamiento expuesto en el inciso c) apartado primero del capítulo segundo de este estudio es necesario hacer notar que por otra parte existe el problema de las distancias entre la Cabecera del Estado donde se erige el Tribunal de lo Contencioso y los municipios de todo el Estado que se traduce en costos de transportación, alojamiento entre otros para poder hacer efectivo su derecho a la impartición de justicia en materia administrativa.

Para solucionar dicha divergencia proponemos la división del Estado en tres zonas: la del Centro, la del Sur y la del Norte.

En la primera, se establecería una Sala Superior y una Regional y se erigiría en Monterrey teniendo competencia por territorio además en los siguientes municipios: San Nicolás, Escobedo, San Pedro, Santa Catarina, Guadalupe Abasolo, Benito Juárez, Cadereyta Jiménez, el Carmen, General Zuazua, Doctor González. García, Higuera, Hidalgo, Marín, Pesquería Chica y Los Ramones.

En la del Sur se establecería una Sala Regional y se erigiría en Linares teniendo competencia por territorio además, en Aramberri, China, Doctor Arroyo, Galeana, General Bravo, Noriega, Montemorelos y Zaragoza.

En la del Norte se establecería una Sala Regional y se erigiría en Sabinas Hidalgo teniendo competencia por territorio además, en Cerralvo, Agualeguas, Ciénega de

Flores, Doctor Coss, Bustamante, Anahuác, Lampazos, Los Aldamas, General Treviño, Melchor Ocampo, Mina, Los Herreras, Salinas Victoria, Parás, Melchor Ocampo, Villaldama y Vallecillo.

Dicha división del Estado como lo señalamos en los párrafos que anteceden atienden a la descentralización administrativa que pretende regir en el Estado para la mejor aplicación de la justicia administrativa ya que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en materia de justicia establece que:

“Las reformas constitucionales en materia de justicia introdujeron importantes bases para la organización y funcionamiento de los órganos de justicia locales. Con este motivo y a efecto de lograr una impartición de justicia efectiva en todo el país, se promoverán con absoluto respeto de la autonomía de los Estados acciones de coordinación y apoyo a los gobiernos de las entidades federativas para que cuenten con los recursos necesarios.

En congruencia con los objetivos de las reformas constitucionales y de crear un Estado con las características de los órganos jurisdiccionales federales laborales, administrativos y agrarios, se promoverán las modificaciones y medidas para lograr una mayor eficiencia en su administración al tiempo que permitan una mayor calidad en el desempeño de la función jurisdiccional”.(40)

Ahora bien, proponemos también, el establecimiento de una Sala Superior y una Regional dentro de la Cabecera del Estado y dependiendo del número de habitantes de cada Municipio crear por lo menos una Sala Regional por cada 80,000 habitantes económicamente activos a juicio del Ejecutivo del Estado.

**D) IMPLEMENTACIÓN DE
NORMAS O EXPERIEN-
CIAS DE OTROS TRIBU-
NALES CONTENCIOSOS
DE LOS ESTADOS DE LA
REPÚBLICA PARA PRE-
VER LA RECUSACIÓN
DEL MAGISTRADO.**

1. El Distrito Federal.

En el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su numeral 46 establece los mismos impedimentos que su homólogo artículo 24 del Tribunal del Estado; por tal razón no lo transcribimos.

En cuanto al procedimiento señala el artículo 49 del citado Código lo siguiente:

“Art. 49.- Las partes en juicio podrán recusar a los Magistrados, tanto de la Sala Superior como de las Salas, por cualquiera de las causas a que se refiere el artículo 46. La recusación con causa se hará valer ante la Sala Superior, la que decidirá conforme al trámite señalado en el artículo 48. Al interponer la recusación con causa las partes presentarán las pruebas en que se funden su petición, sin que sean admisibles pruebas testimoniales o periciales.

La Sala Superior, si declara infundada la recusación interpuesta, determinará prudentemente si existió mala fe por parte de quien la hizo valer y, en tal caso, le impondrá una sanción consistente en una multa por el importe de diez a cincuenta veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en la fecha que se hizo valer la recusación.”

Por su parte, el artículo 48 hace mención de lo siguiente:

“Art. 48.- El impedimento se calificará de plano por la Sala Superior, en el acuerdo en que se dé cuenta del aviso. En el caso de empate, el presidente del Tribunal y de la Sala Superior tendrá voto de calidad. Cuando se trate del impedimento de un Magistrado integrante de la Sala Superior, éste no podrá participar en las deliberaciones ni en la decisión.”

De los preceptos antes mencionados encontramos un procedimiento fácil y sencillo de aplicarlo al Tribunal Contencioso del Estado para que el particular pueda recusar al Magistrado y que se encuentre establecido en la ley consistente primero, en que el Magistrado que esté impedido para conocer del asunto se recuse voluntariamente y que en caso de no hacerlo que el particular lo pueda hacer valer y que sea turnado a la Sala Superior del Tribunal una vez que se hayan creado ésta y la Sala Regional y segundo; una vez que se haya reformado el artículo 58 párrafo segundo y tercero quedando redactado en la forma que propusimos con antelación en el punto dos del capítulo tercero de este trabajo.

2. El Estado de Sonora.

2.1. Integración.

El artículo tercero de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Sonora fija la integración del siguiente modo:

“El tribunal de lo Contencioso Administrativo se compondrá de un Magistrado Propietario y un Suplente, nombrados cada seis años, pudiendo ser reelectos, y tomarán posesión de su encargo el día dieciséis de septiembre del año en que se inicie el período Constitucional del Ejecutivo. Si por cualquier motivo no se hace nombramiento o los designados no se presentan al desempeño de su cargo, continuarán en funciones los individuos que los formen hasta que tomen posesión los nuevamente nombrados. Los que fueren nombrados en el curso del período desempeñarán sus funciones hasta la conclusión del mismo.

Podrá haber también Magistrados Supernumerarios, cuando las labores del Tribunal lo ameriten cuya designación se hará en la misma forma y los mismos requisitos que el Magistrado Propietario.

Se compondrá asimismo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del número de Secretarios, Actuarios y personal auxiliar que determine el Presupuesto de Egresos”.

2.1.2 El nombramiento y atribuciones del Magistrado del Tribunal Contencioso.

Los artículos 4 y 5 de la citada ley del Estado de Sonora mencionan la forma en cómo se nombrará al Magistrado Propietario y a la letra estatuyen que:

“Art. 4.- Los Magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo a que se refiere el artículo anterior, serán nombrados por el Gobernador del Estado en la forma y términos que señala la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora y deberán rendir su Protesta ante el Congreso”.

“Art.5 .- El Magistrado Propietario no podrá ser removido, substituido ni suspendido durante el ejercicio de su encargo, sino por las causas y los requisitos establecidos en la Constitución del Estado”.

Por lo que se refiere a sus atribuciones el numeral 12 determina lo siguiente:

“Son atribuciones del Magistrado Propietario:

- I.- Dictar las normas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal;
- II.- Dictar las medidas que exija el buen servicio y la disciplinas del Tribunal e imponer sanciones administrativas que procedan a los Secretarios, Actuarios y empleados administrativos;
- III.- Conocer y despachar la correspondencia del Tribunal;
- IV.- Formular anualmente el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Tribunal;
- V.- Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del Presupuesto del Tribunal;
- VI.- Nombrar a los Secretarios, Actuarios y personal administrativo y acordar lo que proceda respecto de su remoción y solicitudes de licencia;

- VII.- Decretar las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones;
- VIII.- Expedir el Reglamento Interior del Trabajo del Tribunal; y
- IX.- Las demás que establezcan las leyes”.

2.1.2 Análisis comparativo del papel que desempeña el "Magistrado Supernumerario o Suplente" del Tribunal Contencioso del Estado de Sonora así como del "Secretario" del Tribunal Contencioso del Estado de Nuevo León.

Por lo que toca al Estado de Sonora los numerales 6, 8 y 14 de la citada ley a la letra expresan:

“Art. 6.- Los Magistrados Supernumerarios, durante el ejercicio de sus funciones, tendrán las mismas prerrogativas y atribuciones que el Magistrado Propietario y durarán en su encargo por el tiempo que señale el nombramiento respectivo y que nunca será mayor que el período Constitucional del Magistrado Propietario, sin perjuicio de que puedan ser reelectos.

El Magistrado Suplente cuando esté en ejercicio gozará de las mismas prerrogativas que el Magistrado Propietario”.

“Art. 8.- Las faltas temporales del Magistrado Propietario, así como las definitivas en tanto se provee a la designación, las cubrirá el Magistrado Suplente”.

“Art 14.- En caso de faltas definitivas o temporales, el Magistrado suplente que substituya al Propietario, tendrá todas las atribuciones a que se refiere el artículo 12 de la presente ley”.

Por lo que se refiere a nuestro Estado el artículo 13 fracción VIII del citado ordenamiento antes transcrito, (ver punto tres del capítulo tercero de este trabajo) el Secretario se encuentra en desventaja con el Magistrado de dicho Tribunal al no tener “*facultades decisorias*” y con ello impide a las partes la verdadera administración de la justicia administrativa.

Es por ello, que creemos conveniente la existencia de un Magistrado Suplente en el Estado de Nuevo León como lo señala la Ley Orgánica del Estado de Sonora ya que éste gozará de las mismas prerrogativas que el Magistrado Propietario como lo establece el artículo 6 del citado ordenamiento y así evitar la existencia de disposiciones contrarias dentro de la misma jerarquía de leyes.

2.2 De la recusación del Magistrado del Tribunal Contencioso del Estado de Sonora.

“Art. 13.- El Magistrado Suplente substituirá al Magistrado Propietario en los casos a que se refiere el Artículo 8, así como en los casos de impedimento o recusación en los términos del Código Fiscal”.

“Art. 15.- Cuando el Magistrado Suplente substituya al Propietario en el conocimiento del asunto o de los asuntos determinados, por causa de impedimento o recusación, asumirá las mismas facultades del substituido pero únicamente en lo concerniente a esos asuntos”.

Al respecto, el artículo 161 del Código Fiscal del Estado de Sonora estatuye que:

“El Magistrado del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo estará impedido para conocer en los siguientes casos:

- I.- Si es pariente consanguíneo, afín o civil de alguna de las partes, en línea recta sin limitación de grado, dentro del cuarto grado en la colateral por consanguinidad y en la segunda de la colateral por afinidad, o de sus patrones o representantes;**
- II.- Si tiene interés personal en el negocio;**
- III.- Si ha sido apoderado en el mismo negocio;**
- IV.- Si ha dictado la resolución impugnada o ha intervenido con cualquier carácter en la emisión de la misma o en su ejecución;**
- V.- Si figura como parte en un juicio similar pendiente de resolución;**
- VI.- Si tiene amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes, sus apoderados; y**
- VII.- Estar en una situación que pueda afectar la imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas”.**

El artículo 162 del Código Fiscal del Estado de Sonora señala lo que nosotros denominamos *“recusación voluntaria”* y el numeral 163 su procedimiento quedando de la siguiente forma:

“Art. 162.- El Magistrado tiene el deber de excusarse del conocimiento de los negocios en que ocurra alguno de los impedimentos señalados en el artículo anterior, expresando concretamente en que consiste el impedimento”.

“Art. 163.- Dentro de un plazo de tres días el Magistrado enviará un informe manifestando la causa del impedimento al Magistrado supernumerario, a efecto de que califique la excusa y, en su caso, se avoque al conocimiento del juicio”.

Por último, el numeral 164 del citado ordenamiento hace mención de *“la recusación hecha por el particular o agraviado”* de la siguiente manera:

“Las partes podrán recusar al Magistrado cuando esté en alguno de los casos de impedimento, mediante escrito al que acompañarán las pruebas pertinentes, en cualquier estado del juicio hasta el momento de empezar la audiencia final. Interpuesta la recusación, el Magistrado recusado procederá conforme se dispone en el artículo anterior.

El Magistrado supernumerario que conozca de una recusación o excusa es irrecusable para ningún efecto”.

De los preceptos antes mencionados encontramos una forma diferente de resolver el incidente de recusación del Estado de Nuevo León creando la figura del Magistrado Supernumerario o Suplente ya que así el Secretario del Tribunal de nuestro Estado se abstendrá de conocerlo y con ello se evitaría el estado de indefensión de las partes frente al juzgador.

E) OPCIÓN ELEGIDA.

De las propuestas que expusimos con antelación optamos por la posibilidad de crear una Sala Superior y Salas Regionales. La razón de haber elegido ésta tiene su fundamento en que en el tema que tratamos el Secretario del Tribunal no tiene facultad para fungir como Magistrado porque no se encuentra dentro de sus atribuciones, para obtener una substitución legal y jurídicamente posible. Para lograr esto, es menester la existencia de dos o más Salas dentro de la integración del Tribunal con las facultades que a continuación corresponderían a cada una de las Salas.

La Sala Superior se integrará por tres Magistrados especialmente nombrados para integrarla, pero bastará la presencia de dos de sus miembros para que pueda sesionar.

Las sesiones de esta Sala serán públicas, con excepción de los casos en que la moral, el interés público o la ley sean secretas.

Las resoluciones de la Sala Superior se tomarán por votos en el mismo sentido de dos Magistrados por lo menos, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal y en caso de empate el Presidente de la Sala tendrá voto de calidad.

En caso de no darse el número de votos requeridos, el asunto se diferirá para la siguiente sesión, y si no se pudiera tomar la resolución por el mismo motivo, se designará nuevo ponente.

Por una parte se encuentra la Sala Superior, que tendría las siguientes atribuciones:

- I.- Resolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones de las Salas Regionales;**
- II.- Establecer los criterios de interpretación de las disposiciones legales;**
- III.- Conocer las excitativas que para la impartición de justicia promuevan las partes, cuando los Magistrados de las Salas Regionales no dicten la resolución que corresponda dentro de los plazos señalados por esta ley;**
- IV.- Calificar las excusas o impedimentos de los Magistrados del Tribunal y en su caso, designar a quienes deban substituirlos;**
- V.- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las salas regionales;**
- VI.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales y entre los Magistrados de la propia Sala;**
- VII.- Conocer del cumplimiento de las sentencias del Tribunal y en su caso ejecutarlas;**
- VIII.- Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal;**
- IX.- Fijar y cambiar la adscripción de los Magistrados de las Salas Regionales;**
- X.- Designar a quienes suplan las ausencias temporales de los Magistrados de las Salas Regionales;**
- XI.- Nombrar al Secretario de Acuerdos, a los secretarios, a los actuario, Jefe de la unidad de apoyo administrativo, de documentación y difusión y defensores; así como concederles licencias y acordar lo que proceda con respecto a su remoción;**
- XII.- Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal;**
- XIII.- Designar las comisiones de Magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del Tribunal;**
- XIV.- Formular anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del Tribunal;**
- XV.- Expedir o modificar el reglamento interior del Tribunal, así como las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento;**

- XVI.- Designar entre sus miembros a los Magistrados visitantes de las Salas Regionales, los que darán cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior;**
- XVII.- Dictar las medidas administrativas para el buen funcionamiento y disciplina de las Salas y aplicarlas a los secretarios, actuarios y demás empleados, incluso los defensores, en los casos procedentes;**
- XVIII.- Publicar las sentencias del Tribunal que considere deban darse a conocer por ser de interés general;**
- XIX.-Aplicar los medios de apremio para hacer cumplir las resoluciones del Tribunal; y**
- XX.- Las demás que señala esta ley.**

Por la otra se encuentra la Sala Regional; la cual tendría las siguientes atribuciones:

L- Son competentes para conocer de los juicios que se inicien en contra de los actos o resoluciones dictados, ordenados, ejecutados o tratados de ejecutar, por autoridades administrativas, fiscales u organismos descentralizados de la Administración Pública Estatal o municipal, o de participación Estatal o Municipal del Estado de Nuevo León, que a continuación se indican:

- a) Que determinen la existencia de una obligación fiscal, la fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;**
- b) Que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por las leyes de hacienda del Estado o de los municipios, indebidamente percibido;**
- c) Los dictados en el procedimiento administrativo de ejecución fiscal, siempre y cuando se afirme:**

- 1. Que el crédito fiscal que se exige se ha extinguido legalmente;**
- 2. Que se es poseedor, a título de propietario, de los bienes embargados en el procedimiento administrativo de ejecución seguido contra otras personas; o que se es acreedor preferente al fisco, para ser pagado con el producto de los mismos; y**
- 3. Que el procedimiento fiscal de ejecución no se encuentra ajustado a la ley. En este caso no podrá hacerse valer el juicio de nulidad sino contra la resolución definitiva en la que se apruebe o desapruébe el remate, excepción hecha de las resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.**

En los juicios que se promuevan por alguna de las causas a que se refieren los dos últimos números de este inciso, no podrá discutirse la existencia del crédito fiscal.

- d) Que causen un agravio en materia fiscal, distinto a los precisados en los números anteriores, así como todos aquellos actos realizados por cualquier autoridad administrativa, estatal o municipal, fuera del procedimiento de ejecución fiscal;**
- e) Que impongan sanciones no corporales por infracción a las leyes y reglamentos estatales o municipales;**
- f) Que constituyan responsabilidad administrativa en contra de los funcionarios, empleados o trabajadores al servicio del Estado o de sus municipios;**

- g) Los dictados en materia de pensiones con cargo al Erario Estatal o a cargo de los municipios de la entidad, o de las instituciones estatales o municipales de seguridad social;
- h) Que se refieran a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos, en los que sea parte el Estado o sus municipios, los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal o municipal;
- i) Los relativos a la responsabilidad reclamada al Estado, a sus municipios, a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal o municipal. Éstos organismos podrán repetir de los funcionarios o empleados responsables administrativamente del hecho o acto que originó el daño;
- j) Los relativos a las indemnizaciones que deban cubrirse a particulares, motivadas por la expropiación de bienes por causa de utilidad pública y que den motivo o controversia;
- k) Los relativos a la responsabilidad de los funcionarios o empleados del Estado, de los municipios, de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal o municipal de quienes provenga el acto administrativo, en los términos de la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León;
- l) Los que se promuevan contra cualquier acto u omisión de las autoridades administrativas del Estado, de sus municipios u organismos descentralizados o empresas de participación estatal o municipal, que afecten los intereses jurídicos de los particulares;
- m) Los que se promuevan en contra de las resoluciones dictadas por autoridades administrativas o fiscales, estatales o municipales, al resolver los recursos establecidos por las leyes y reglamentos respectivos;
- n) Los que promuevan las autoridades estatales o municipales o los titulares de los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal o municipal, para que sean nulificadas las resoluciones administrativas o fiscales dictadas por ellas mismas, favorables al particular;
- o) Los que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas, configuradas por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fije o a falta de término o en cuarenta y cinco días; y
- p) Los demás juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones que las leyes consideren como competencia del Tribunal.
- q) De los recursos de reclamación que se interpongan en contra de los autos de desechamiento de la demanda o contestación; el que deniegue la intervención del tercero perjudicado; y el que deseche las pruebas ofrecidas antes de la celebración de la audiencia del juicio;
- r) De reclamaciones por el incumplimiento de las sentencias de la propia Sala Regional ; y
- s) De los recursos de queja.

II.- Las atribuciones administrativas de la Sala Regional serán:

- a) Despachar la correspondencia de la Sala;
- b) Rendir oportunamente al Presidente del Tribunal un informe bimestral de las labores de la Sala y de las principales resoluciones dictadas;
- c) Imponer las correcciones disciplinarias que procedan;
- d) Proponer a la Sala Superior los nombramientos de secretarios, actuarios, defensores de justicia administrativa y al Presidente del Tribunal el personal administrativo de la Sala; y
- e) Las demás que señalen las disposiciones legales.

III.- Las Salas Regionales conocerán, por razón del territorio , de los actos o resoluciones que dicten u ordenen las autoridades administrativas con sede en su jurisdicción; pero si la resolución es susceptible de ejecución, será competente la Sala Regional en cuya jurisdicción se ejecute, se haya ejecutado, trate de ejecutarse o deba tener ejecución.

El Estado de Nuevo León es muy grande y el Tribunal se encuentra en el área Metropolitana de Monterrey y si la justicia es para todos no importando condiciones económico-sociales ¿cómo es posible entonces, ventilar de una manera pronta y expedita los asuntos en materia administrativa? ¿Vivimos en un país con régimen federal o central?

Para resolver los dos cuestionamientos anteriores es necesario acudir a lo que expresa el artículo 40 de la Carta Magna que establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal. Pero la realidad es que vivimos en un país centralista de facto -cuestión que no se estudiará en este trabajo por no ser su objeto- y si queremos evitar que suceda algo semejante a lo que esta pasando en el Distrito Federal es necesario reformar desde ahora la Ley Orgánica y el Código Procesal del Tribunal.

1. Propuesta final.

Proponemos la creación de una Sala Superior y una Sala Regional . La primera resolverá el incidente de recusación y la segunda se encargará en primera instancia de ventilar los asuntos que sean competencia del Tribunal en estudio.

2. Ventajas.

1. Agilizar el trabajo del Tribunal evitando así el rezago en la resolución de sus fallos.
2. Otorgar una justicia pronta y expedita como lo establece el numeral 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Dotar de un procedimiento confiable, claro y preciso en cuanto a la recusación del Magistrado para darle seguridad jurídica e imparcialidad a las partes en el caso concreto.

3. Desventajas.

1. Por la situación económica que vive el país y en particular el Estado y dependiendo del presupuesto de Egresos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo dependería de ello, el establecimiento de la propuesta elegida.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Una vez analizadas las posibles soluciones para dirimir un incidente de recusación conforme a la ley llegamos a establecer que dicho incidente no puede ser resuelto ni en base al Código de Procedimientos Civiles del Estado ni por el Secretario del Tribunal por no estar facultados para ello. En tanto que, el Secretario General de Gobierno está facultado por el Código Procesal del Tribunal más no tiene dicha facultad expresa en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado es por ende, que consideramos que las partes se encuentran en estado de indefensión frente al juez.

SEGUNDA: Existen varias posibilidades para subsanar la ley y consisten en las siguientes: a) ampliar el número de Magistrados; b) la creación de una segunda instancia; c) la creación de una Sala Superior y una Regional y; d) la implementación de experiencias de otros Tribunales Administrativos.

La primera, podría hacerse consistir en la creación de un Magistrado Suplente que tendrá las mismas atribuciones cuando el Magistrado propietario está impedido para conocer del caso concreto.

O bien, en el aumento en dos Magistrados Propietarios para que puedan resolver en forma colegiada además de que puedan resolver una recusación conforme a la imparcialidad que debe tener el juzgador.

La segunda, serviría para darle igualdad a las partes ya que, el particular al encontrarse inconforme con la sentencia recurre al amparo y como las autoridades

administrativas no tienen garantías individuales es por ello, que se encuentra en estado de indefensión frente al juzgador. Situación que terminaría con la creación de una segunda instancia.

De todas ellas optamos por la tercera debido a que además de resolver el incidente de recusación de una manera justa para ambas partes podremos obtener una justicia para todos pronta y expedita como lo consagra el artículo 17 de la Carta Fundamental y subsanando así una laguna de la Ley Procesal.

También conforme a las atribuciones de las Salas tanto Regionales como la Superior éstas resolverán en forma colegiada lo cual dará mayor seguridad jurídica a la resolución que dicta.

La cuarta posible solución podría darnos una relativa solución al tema que nos ocupa ya que existen dos vertientes: la primera consiste en que en el Distrito Federal existe una Sala Superior la que conocerá de la recusación; y la segunda, en el Estado de Sonora existe la figura del “Magistrado Supernumerario o Suplente” el cual tiene las mismas atribuciones que el Magistrado Propietario cuando éste se encuentra impedido para resolver una caso concreto.

Esta solución no la creemos conveniente debido a que se resolvería en forma unitaria y se ha demostrado que en la práctica son mejores éstas en forma colegiada.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Cadena Rojo Jaime. "Orígenes y desarrollo del contencioso-administrativo en México". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segundo Número Extraordinario. Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. México, D.F. s/e. s/a. P. 217.
- (2) Briscoño Sierra Humberto. "Competencia de los Tribunales Administrativos". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segundo Número Extraordinario. Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. México, D.F. s/e. s/a. P.82.
- (3) Cadena Rojo Jaime. *Ob. Cit.* Pp. 217-219.
- (4) Vázquez Alfaro José Luis. "Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano". México, De. UNAM, 1991. P. 127.
- (5) *Ibid.* P. 128.
- (6) Martínez Lara Ramón. "El sistema contencioso administrativo en México". México, Ed. Trillas, 1990. P. 85.
- (7) Vázquez Alfaro José Luis. *Ob. Cit.* P. 121.
- (8) Copia facsímil de la Constitución de 1824.
- (9) Vázquez Alfaro José Luis. *Ob. Cit.* P. 130.
- (10) Carrillo Flores Antonio. "La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México". México, Ed. Porrúa, 1939. P.187.
- (11) Copia facsímil de la Constitución de 1857.
- (12) Carrillo Flores Antonio. "Estudio de derecho administrativo y constitucional". México, De. UNAM, 1987. P. 185.
- (13) Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo". México, Ed. Porrúa, 1992. Tomo II. Pp. 711-712.

- (14) Martínez Lara Ramón. *Ob. Cit.* Pp. 61-62.
- (15) Rendón Bonilla Carlos. "Importancia de la justicia contenciosa administrativa en el ámbito local". Memoria de la primera reunión regional Golfo-Centro de Tribunales Estatales de justicia administrativa, celebrada en la Ciudad de Veracruz, Ver., los días 24 y 25 de abril de 1987. P. 6.
- (16) Serra Rojas Andrés. *Ob. Cit.* P. 693.
- (17) Jirón Vargas Enrique. "Lo contencioso administrativo". Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1959. P. 139.
- (18) Garza Eduardo L.. "De la necesidad de crear Tribunales Administrativos en México". Tesis recepcional: Escuela Libre de Derecho, 1941. Pp. 29-30.
- (19) Treviño Garza Adolfo J.. "Conferencia sobre la justicia administrativa" pronunciada el día 3 de noviembre de 1994 en la UDEM. Monterrey, N.L. s/e., 1994. P. 17.
- (20) Fraga Gabino. "Derecho Administrativo". México, Ed. Porrúa, 1991. P. 457.
- (21) Martínez Lara Ramón. *Ob. Cit.* P. 63.
- (22) *Ibid.* P. 65.
- (23) Bielsa Rafael. "Derecho Administrativo". México, Ed. Porrúa, 1985. Tomo I. P. 598.
- (24) Helú Sayeg, Jorge. "El constitucionalismo social mexicano". México, Ed. Cultura y Ciencia Política, 1975. T. IV. P. 125.
- (25) Trabajos presentados en el primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa celebrado en México del 11 al 14 de Agosto de 1981. Pp. 4-5.
- (26) Caballero Cárdenas José Luis. "Competencia de los Tribunales Locales de Justicia Administrativa". Memoria de la primera reunión regional Golfo-Centro de Tribunales Estatales de justicia administrativa, celebrada en la Ciudad de Veracruz, Ver., los días 24 y 25 de abril de 1987. Pp. 21-22; y el Boletín del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, Revista México, Enero-Junio, 1991. Núm. 4. P. 28.
- (27) LXV Legislatura del H. Congreso del Estado. Sala de Comisiones. "Exposición de motivos que crea la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León". Monterrey, N.L. s/e., 1991. Pp. 3-4.
- (28) "Memorial: Leyes de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en México". México, Ed. Talleres de Pliego Impresores, 1992. P. 5.
- (29) INEGI. "Resumen General. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990". México, Ed. INEGI, 1992. P. 317.
- (30) Pérez Palma Rafael. "Guía de Derecho Procesal Civil". México, Ed. Cárdenas, 1986. P. 259.
- (31) Caballero Cárdenas José Luis. *Ob. Cit.* P. 14.
- (32) Treviño Garza Adolfo J. *Ob. Cit.* P. 12-13.
- (33) Flores Trejo Fernando G.. "Consideraciones en torno a los conceptos de impedimento, recusación y excusa". Revista. Universidad Nacional Autónoma de México.

- (34) Citado por Héctor Fix Zamudio en su monografía sobre la "organización de los Tribunales Administrativos." P. 122.
- (35) Treviño Garza Adolfo J.. *Ob. Cit.* P. 13.
- (36) *Ibíd.* P. 14.
- (37) *Ibíd.* P. 13.
- (38) *Ibíd.* P. 15.
- (39) *Ibíd.* P. 15-16.
- (40) *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* publicado el día 31 de Mayo de 1995 en el Diario Oficial de la Federación.

BIBLIOGRAFÍA

A) DOCTRINA.

- BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo.* México, Ed. Porrúa, 1985. T. I.
- CABALLERO CÁRDENAS, José Luis. *Competencia de los Tribunales Locales de Justicia Administrativa.* Memoria de la primera reunión regional Golfo-Centro de los Tribunales Estatales de justicia administrativa, celebrada en la Ciudad de Veracruz, Ver., los días 24 y 25 de abril de 1987.
- CARRILLO FLORES, Antonio. *Estudios de derecho administrativo y constitucional.* México, Ed. UNAM, 1987.
- CARRILLO FLORES, Antonio. *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México.* México, Ed. Porrúa, 1939.
- GARZA L. Eduardo. *De la necesidad de crear Tribunales Administrativos en México.* Tesis recepcional; Escuela Libre de Derecho, 1941.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo.* México, Ed. Porrúa, 1992.
- HELÚ SAYEG, Jorge. *El constitucionalismo social mexicano.* México, De. Cultura y Ciencia Política, 1975. T. IV.
- INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.* México, Ed. INEGI, 1992.
- JIRÓN VARGAS, Enrique. *Lo contencioso administrativo.* Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1959.
- MARTÍNEZ LARA, Ramón. *El sistema contencioso administrativo en México.* México, Ed. Trillas, 1990.

PÉREZ PALMA, Rafael. Guía de Derecho Procesal Civil. México, Ed. Cárdenas, 1986.

RENDÓN BONILLA, Carlos. Importancia de la justicia contenciosa administrativa en el ámbito local. Memoria de la primera reunión regional Golfo-Centro de los Tribunales Estatales de justicia administrativa, celebrada en la ciudad de Veracruz, Ver., los días 24 y 25 de abril de 1987.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1992. T. II.

Trabajos presentados en el primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa celebrado en México del 11 al 14 de Agosto de 1981.

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

B) LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA.

Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León.
México, Ed. Cajica, 1992.

Código Procesal del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León publicada en el Periódico Oficial del 5 de julio de 1991.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
México, Ed. Porrúa, 1993.

Constitución Política del Estado de Nuevo León.
México, Ed. Lazcano, 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León publicada en el Periódico Oficial el día 31 de Julio de 1991.

Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León publicada en el Periódico Oficial del 5 de julio de 1991.

Memorial: Leyes de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de México.
México, Ed. Talleres de Pliego Impresores, 1992.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 1995.

Reformas al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León publicadas en el Periódico Oficial de fechas: 16 de diciembre de 1991 y 20 de enero de 1995.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación. Formato CD-ROM. 1917-Junio de 1992.

TREVIÑO GARZA, Adolfo. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León. (Criterios Abril 92 a Diciembre 93). Monterrey, N.L. s/e, 1993.

C) ARTÍCULOS Y REVISTAS.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. "*Competencia de los Tribunales Administrativos*". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segundo Número Extraordinario. Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. México, D.F. s/e. s/a.

BOLETÍN DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Revista. México, Enero-Junio. 1991 Núm. 4.

CADENA ROJO, Jaime. "*Orígenes y desarrollo del contencioso-administrativo en México*". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segundo Número Extraordinario. Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. México, D.F. s/e. s/a.

FIX ZAMUDIO, Héctor. "*Organización de los Tribunales Administrativos*". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarto Número Extraordinario. México, D.F. s/e. s/a.

FLORES TREJO, Fernando G. "*Consideraciones en torno a los conceptos de impedimento, recusación y excusa*". Revista. UNAM.

LXV Legislatura del H. Congreso del Estado. Sala de Comisiones. "*Exposición de motivos que crea la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León*". Monterrey, N.L. s/e., 1991.

TREVIÑO GARZA, J. Adolfo. "Conferencia sobre la justicia administrativa" pronunciada el día 3 de noviembre de 1994 en la UDEM. Monterrey, N.L. s/e., 1994.

OBRAS CONSULTADAS PERO NO CITADAS

A) DOCTRINA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1993.
- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Estudios de derecho procesal. Madrid, Ed. Góngora, 1934.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho procesal. México, Ed. Cárdenas, 1969. Vol. II.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho procesal fiscal. México, Ed. Cárdenas, 1975.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. México, Ed. Porrúa, 1989.
- CÁRDENAS, Rafael. Responsabilidad de los funcionarios públicos. México, Ed. Porrúa, 1982.
- CARRILLO FLORES, Antonio. La justicia federal y la administración pública. México, Ed. Porrúa, 1973.
- CLARIA OLMEDO, Jorge A. Derecho procesal. México, Ed. Depalma, 1989. Vol. I.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, H. Luis. Elementos de Derecho Administrativo. México, Ed. Limusa, 1989.
- ESCOLA, Jorge Héctor. Compendio de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Ed. Depalma, 1984.
- FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán. Objeciones al proyecto de nuevas reformas a la fracción I del artículo 104 constitucional. México, Ed. Justicia, 1937.
- GONZÁLEZ COSIO, A. El poder público en materia administrativa en México. México, Ed. Porrúa, 1982.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Derecho procesal administrativo mexicano. México, Ed. Porrúa, 1988.
- KURI BREÑA, Daniel. Introducción filosófica al estudio del derecho. México, Ed. Jus, 1978.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. México, Ed. Porrúa, 1992.
- MARTÍNEZ VERA, Rogelio. Nociones de derecho administrativo. México, Ed. Banca y Comercio, 1977.

MERKL, Adolfo. *Teoría general del derecho administrativo.* México, Ed. Nacional, 1980.

OLVERA TORO, Jorge. *Manual de derecho administrativo.* México, Ed. Jurídica-mexicana, 1963.

PÉREZ DE LEÓN, Enrique. *Notas de derecho constitucional y administrativo* México, Ed. Porrúa, 1989.

TERÁN, Juan Manuel. *Filosofía del Derecho.* México, Ed. Porrúa, 1987.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. *Memorias del primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa.* México, s/e, 1982. T. V.

B) REVISTAS.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. "*El procedimiento en los tribunales administrativos.*" Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. México, D.F. s/e, s/a.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. "*El sistema mexicano de justicia administrativa.*" Revista de la Facultad de Derecho de México. Ene-Dic. 1990. Tomo XL Nums. 169-171.

LÓPEZ RÍOS, Pedro. "*Un modelo de jurisdicción para las entidades federativas.*" Revista. Investigaciones jurídicas. Boletín Núm. 45 Enero-marzo de 1992.

MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. "*La instancia administrativa.*" Jurídica. México, Ene-Dic. 1994 Núm. 23.

RENDÓN HUERTA, Teresita. "*La pretensión y los derechos fundamentales del justiciable en materia administrativa.*" Revista. Investigaciones jurídicas. Boletín Núm. 52. Octubre-diciembre de 1993.

REYES VERA, Ramón. "*La responsabilidad del Estado y los servidores públicos.*" Revista Quincenal. Prontuario de actualización fiscal. Junio de 1995. Núm. 136.

ANEXOS

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO*

Mag. Adolfo J. Treviño Garza.

Agradezco mucho esta distinción que me concede poderme dirigir a ustedes; siento que es preocupación por escuchar algo, algunas experiencias sobre este nuevo tema, nuevo aquí como se diría comparándolo con otras actividades. Creo que los debe llevar a un nivel determinado. ¿Por qué? porque la justicia administrativa en México ha sido una materia ciertamente incomprendida, poco atendida, que incluso hubo de estar dormida le he llamado yo, durante más de setenta años.

Ha sido un verdadero problema para los estudiosos del derecho ubicarla, si siempre existen en la mente de todos, el tema de la inconstitucionalidad, de su inconstitucionalidad como llegando incluso a este recinto, alguien por ahí me lo planteaba; esa es una de las dudas, que desde el punto de vista académico puede plantear esta actividad; pero hay muchas otras si les puedo decir, que es dentro de las áreas del derecho, la justicia administrativa, la que considero más importante. ¿Por qué? porque le permite al particular ubicarse al mismo nivel que la autoridad, al discutir su resolución y al analizar la legalidad de sus actos; es la opción que tienen los particulares, más sana y mas justa de poder discutir a la autoridad a la que nosotros elegimos, a la autoridad que muchos le tememos; es la justa oportunidad que tienen los particulares de ponerse a un mismo nivel; de llevar a un juicio o a la autoridad para que conteste las pretensiones del gobernado y de que en fin, declararse la invalidez o su nulidad, si sus actos no fueron ajustados a derecho.

* Conferencia pronunciada en la Universidad de Monterrey el día 3 de Noviembre de 1994

Veamos esto, desde el punto de vista académico. Para poder entender la materia de la "justicia administrativa" como también se le llama de la "contienda administrativa" y que además se le llama de lo contencioso administrativo debemos definir primeramente que es el derecho administrativo. El derecho administrativo es la ciencia que estudia el conjunto sistematizado; el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e sistemática con los instituciones sociales relativas a la administración pública de los Estados; de su intervención particulares en busca de principios generales como un método propio de indemnización de desarrollo. Esta es una definición de Don Miguel Acosta Romero; por su parte, Gabino Fraga ha determinado que el Derecho Administrativo es el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y el funcionamiento del poder Ejecutivo. Otros autores definen al derecho administrativo como el conjunto de normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares. Y la realidad, y la gran mayoría opinan que es el que regula la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines.

Maurice Harriou señalaba que es la rama del derecho público que regula la organización de la empresa de la administración pública y de los diversas personas administrativas para manejar los servicios públicos; el ejercicio de esos poderes y de esos derechos por prerrogativa especial por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que siguen. Así ya, Harriou nos hablaba de la contención que puede haber en la materia administrativa.

Pero vamos a entrar a ¿cómo se puede definir lo contencioso-administrativo? Nosotros lo hemos considerado como el conjunto de normas que regulan las defensas que el particular tiene frente al poder público.

Don Guillermo Cabanellas lo definía así: "...es la contención encargada de resolver las cuestiones surgidas entre los particulares y la administración pública...".

Entendido, desde ese punto de vista y comparándolo en esta materia con las demás ramas del derecho, hemos visto que mientras el derecho civil tiene un área procedimental que es el derecho procesal; el derecho administrativo no tenía una rama del derecho que viera el aspecto procedimental. Esta es la materia contencioso-administrativa la que regula el procedimiento, la

forma cómo los actos de la Administración Pública se someten a la legalidad y señala el procedimiento que habrá de seguirse para analizar la legalidad de las decisiones administrativas.

Tristemente, esto a las universidades que es a donde debe de llegar no ha llegado más que a dos; una, la Universidad Autónoma de Yucatán que ya está como materia y la otra, la Universidad Cervantina. Aquí en Nuevo León, acaba de abrir sus puertas. Nosotros consideramos que debe de ser materia dentro del plan de estudios de las universidades porque faltaría un complemento, una ruta, un camino, como en un juicio conforme a la ley es lo necesario para que las decisiones administrativas sean sometidas a la legalidad. Y esta inquietud se ha extendido por nuestra parte.

Hemos estado en la mayoría de las universidades de la localidad; la primera, casualmente fue en la Universidad de Monterrey en un curso que realizaron y de ahí hemos ido a todas y en todas ha habido esa inquietud. Hemos estado también en San Luis Potosí en la Universidad Autónoma de San Luis me informan que se está discutiendo en la Junta de Gobierno el plan de estudios donde se debe de incluir. En Tamaulipas está sucediendo lo mismo y esperamos que se reformen los planes para que esto pueda avanzar y esté más al acceso de los particulares.

Y es que realmente, si ésta es parte de la justicia y Angel Osorio decía que: "se puede vivir sin belleza, sin riqueza y hasta sin salud, se vive mal pero sin justicia no se puede vivir". Y sin un aspecto de la justicia, sin la justicia administrativa creo que puede vivirse mal.

Pues bien, señalaba lo que consideramos contencioso-administrativo; vamos a ver que es lo que ha sucedido y porque no ha avanzado. Todo mundo pensaba y eso lo dicen los textos de derecho administrativo que los antecedentes administrativos en México se remontan a 1927 cuando se expidió la Ley de la Tesorería de la Federación. Sin embargo, existió desde el 25 de mayo de 1853 aprobada la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo que fue hecha por el Lic. Teodosio Lares. A esta ley se le llamó "Ley Lares" y curiosamente fue declarada inconstitucional por D. Ignacio L. Vallarta porque la consideraba violatoria a la división de poderes y estimó en su resolución que, implicaba, la cuestión administrativa en manos del Ejecutivo porque así lo establecía un Consejo de Estado dependiente del Ejecutivo como el que

debía de juzgar los actos de la Administración pública e implicaba, para él la reunión en una sola persona; el Ejecutivo de dos poderes: el ejecutivo y el judicial, en manos del Presidente de la República.

Y la verdad es que en sus orígenes, el Tribunal Fiscal de la Federación que fue el primer tribunal contencioso administrativo dictaba sus fallos en representación y nombre del Ejecutivo porque dependía en su estructura formal de el Presidente de la República. Eso hacía crear esa confusión. Fue hasta 1927 que se expidió la Ley de la Tesorería de la Federación en la que se estableció en el Capítulo Quinto un juicio de oposición que se planteaba ante el Juzgado de Distrito y ante él se tramitaban en forma oficial los problemas fiscales. Nunca funcionó esa forma de resolver cuestiones administrativas y pronto en 1936 se expidió la Ley de Justicia Fiscal y el Código Fiscal de la Federación y volvió a tener vigencia la tesis de Vallarta porque en ese Código Fiscal de la Federación hacían depender al Tribunal del Poder Ejecutivo; y se declaraba su inconstitucionalidad. Claro, se establecía el Tribunal Fiscal de la Federación como un órgano autónomo y no subordinado jerárquicamente ni al Presidente de la República ni al Secretario de Hacienda; y tenían competencia exclusiva en materia tributaria. Esta ley estuvo en vigor hasta 1938, y en 1938 el primero de enero entró en vigor el Código Fiscal de la Federación que constituyó un avance (así se considera entonces) extraordinario en la legislación tributaria. Sin embargo, se sostenían las mismas críticas de su inconstitucionalidad.

Fue hasta 1946, en diciembre, en que se reformó el artículo 104 de la Constitución Política y ahí se consideró que en los juicios en que la Federación estuviese interesada, las leyes podrán crear recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de los Tribunales Administrativos, creados por una ley, siempre se establecía así, que dichos tribunales estuvieren dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. Luego, en 1987 se volvió a reformar la fracción I del artículo 104 Constitucional y se le dieron facultades al Congreso de la Unión para instituir tribunales contenciosos administrativos, aquí en forma más clara se preveía su sustento porque debían de estar dotados de plena autonomía y tenían a su cargo la facultad de dirimir las controversias que se suscitaban entre la administración pública federal y el Distrito Federal y los particulares. Únicamente se crearon para el Distrito Federal.

La reforma más importante y que dio paso definitivamente a los tribunales contenciosos administrativos fue la de 1987 que reformó el artículo 116 de la Constitución Política en donde se dieron facultades a los Congresos de los Estados para instituir tribunales de lo contencioso administrativo en materia local; para resolver las controversias entre el Estado y los particulares. Se estableció en esa época un artículo segundo transitorio que obligaba a todos los Estados de la República a reformar sus Constituciones en un plazo de dos años para darles paso a estos tribunales y desde entonces a la fecha únicamente dieciséis Estados de la República cuentan con estos Tribunales. Fueron creados en 1971, el del Distrito Federal, en 1976 Sinaloa, 1977 Sonora; 1981 Hidalgo; 1983 Jalisco; 1985 Guerrero y Guanajuato, 1986 Estado de México, 1987 Yucatán y así sucesivamente Baja California Norte Veracruz y Nuevo León hasta 1991. Tamaulipas en 1992 lo creó y en 1992 o 1993 San Luis Potosí.

Muy bien, pero de ¿qué se ocupan estos tribunales? Vamos a tratar de adaptarnos a la competencia, tratando de ser lo más objetivo posible; para tratar fácilmente de ver las opciones que se tienen a través de este Tribunal.

Primero, cobro indebido o excesivo de impuestos estatales o municipales; cobro indebido o excesivo del pago de servicios regulados por el Estado, servicios tales como el de Agua y Drenaje o cuando el Estado proporciona otro tipo de servicios administrativos. Se ocupa de los casos de expropiaciones temporales o definitivas; la clausura de establecimientos comerciales; sanciones por infracciones a reglamentos o bandos gubernamentales o municipales; negativa en expedición de licencias de funcionamiento; negativa a la expedición de licencias sanitarias; multas recargos o sanciones que los particulares consideren indebidas, atentados a la posesión o propiedad de parte de autoridades administrativas; negativa de licencias por parte de autoridades de tránsito o del transporte estatales o municipales; negativa de ejecución de concesión; negativa o suspensión de inscripciones y registro por parte de autoridades del Registro Civil o del Registro Público de la Propiedad; negativa de inscripción, de expedición de constancias, certificaciones o de documentos de las instituciones educativas del Estado; quejas relacionadas con violaciones de los derechos de los ciudadanos que provengan de actividades administrativas.

Ahora está muy de moda el uso de suelo, el cambio de uso de suelo, entonces su otorgamiento cuando afecta a vecinos o a particulares o su negativa a la expedición de licencias de uso de suelo cuando afectan al interesado.

También a través del tribunal contencioso administrativo se puede reclamar la responsabilidad extracontractual del Estado. Las responsabilidades extracontractuales ustedes ya lo saben, es aquella que deriva de los actos que no devienen de un cobro sino devienen del incumplimiento por parte de los servidores públicos a las leyes o reglamentos estatales o municipales y que como consecuencia de ello causan un daño a los particulares. Tal es el caso tan sonado que se dice que en Estados Unidos, si alguien cae en un bache le sacan al Estado todo lo del monto. No es cierto, los abogados cuando vamos a recabar ciertos actos los daños se deben de probar y en el tribunal contencioso administrativo del Estado ya hubo una condena a un municipio por haber dejado un bache abierto sin las precauciones debidas y eso originó un daño a un vehículo y por lo cual fue condenado, el municipio.

También a través del tribunal contencioso administrativo se pueden exigir las responsabilidades en que incurren los funcionarios públicos a consecuencia de violar la ley siempre conforme a la ley de responsabilidades que existe en el Estado. Entonces, si un funcionario de mala fe o los casos en que establezca la ley de responsabilidades causa daños a consecuencia de violarla esos daños se pueden reclamar ante el tribunal contencioso administrativo.

Muy bien, pero ¿qué ventajas ofrece frente al amparo? Este Tribunal se encarga de conocer precisamente de todo aquello que antes frente a una violación a sus derechos se decía: "nos vamos al amparo". ¿Por qué? como no hay otra alternativa frente a una autoridad.

Entonces, todos los actos que deriven del Estado o de los municipios y que antes se reclamaban a través del amparo son reclamables ante este Tribunal y ¿qué ventajas tiene frente al amparo?

Primero, se trata de un tribunal ordinario, la justicia del amparo ustedes saben es una justicia extraordinaria que proviene de la Federación y éste depende, del propio Estado y tienen ustedes aquí mismo.

Segundo, el juicio de amparo es muy complicado, tiene tecnicismos que no todos los abogados dominan; el procedimiento conforme al que funciona el tribunal contencioso administrativo es simple; se reduce a una demanda, una contestación, a una audiencia de pruebas en la que se desahogan todas las pruebas, a un período de alegatos y la resolución se debe de dictar dentro de los diez días siguientes. Esa falta, esa ausencia de tecnicismos hace más fácil la función.

Conoce también de actos de organismos descentralizados. La realidad en México es, que cuando las autoridades quieren violar la ley constituyen un organismos descentralizado, crean un fideicomiso y se dedican a violar los derechos porque tienen una personalidad propia distinta a la del gobierno. Entonces, ni aún el amparo puede con ellos y tumban casas, derrumban y abren calles y el particular no tiene ninguna defensa. Volviendo, el tribunal contencioso administrativo puede conocer negocios en contra de organismos descentralizados de la Administración Pública que realicen funciones que le correspondería realizar al gobierno.

No se requiere que sea definitivo el acto, o sea, en materia de amparo, es necesaria la definitividad del acto; ¿qué significa eso? que si el acto que reclaman tiene un recurso antes de ir al amparo tienen que agotarlo necesariamente, en el caso de los tribunales contenciosos administrativos salvo el de Chiapas, todos contemplan como opcional para el particular la posibilidad o de que se agote el recurso o de que se planteé la demanda ante el Tribunal de lo Contencioso con otra ventaja, es unistancial y no queda más que el juicio de amparo directo y este juzga a todos los órganos jurisdiccionales a través de la violación a las garantías individuales.

Puede otorgar la suspensión igual que en el amparo cuando hay un riesgo de que vayan a ejecutar y tiene plena jurisdicción al dictar su resolución salvo el de Guanajuato que es un tribunal de simple anulación.

Tiene ventajas que a lo mejor para los abogados no lo son pero hay defensores de justicia administrativa, gente, abogados que atienden a la gente que no tenga recursos o que no quiera gastar. No necesariamente debe atender a los menesterosos sino a aquellos que requieran de los servicios y no tengan a quien acudir.

Dentro de las pruebas no se admiten la prueba confesional, las pruebas deben de señalarse en la demanda para que así quede preparado el juicio a la hora de la audiencia se resuelve y si ustedes conocen la ley de amparo saben que el amparo tiene dieciocho causales de improcedencia y cuatro de sobreseimiento.

En fin creo que hay mayores recursos. Si fui enterado de como estos eventos deben de ser más participativos creo que les he dado un panorama general para que ustedes puedan participar con las preguntas que ustedes consideren y que hayan dejado en ustedes una duda. No tengo el propósito pleno de enseñárselos absolutamente esta materia pero si de dejarles una inquietud y; esos si dejamos una inquietud en ustedes, una semilla, creo que con eso me considero plenamente satisfecho y estaremos a sus órdenes para responder a sus preguntas.

Muchas gracias.

A continuación pasaremos a la sesión de preguntas y respuestas.

PREGUNTA: Tengo entendido que tiene el Contencioso Administrativo de Nuevo León es un solo Magistrado. ¿Cómo se resolvería un caso de recusación a esto?

RESPUESTA: En principio los Magistrados son irrecusables y debe de ser que el que se considere impedido debe de excusarse del conocimiento del negocio. Pero sino se excusa se tiene el derecho a la recusación. Como tenemos una ley muy deficiente; eso lo hemos reconocido siempre y unistancial contra lo cual hemos luchado nosotros consideramos que lo unistancial no es bueno. No es bueno porque no ataca plenamente la falibilidad del Magistrado. Siempre creo

yo que una segunda instancia es muy sana y así debe de ser y en alguno de los proyectos que hemos participado ese ha sido nuestro interés; que haya una segunda instancia.

La mayoría de los Tribunales y entonces esa ley que les comento que es con la que nos estamos regulando; una ley que yo siempre he sostenido que está mal redactada que previene que la recusación será resuelta por el Secretario General de Gobierno. Esto en mi concepto es una aberración; en cambio, cuando nosotros nos excusamos de conocer algún negocio consideramos que así debe de ser; nosotros mismos proponemos normalmente a alguno de los secretarios que son cuatro para que falle.

Te confieso que hay una salida a esa ley ya que no tienen que acudir a la recusación porque incurren en responsabilidad el Magistrado que conoce del juicio. Si el Magistrado que teniendo impedimento no se excusa voluntariamente incurre en responsabilidad, consecuentemente está previsto no llegar a su celebración y en caso contrario van a tener que ir a la oficina de la Secretaría General de Gobierno.

PREGUNTA: ¿Será necesario en estos momentos aumentar el número de Magistrados porque se ha visto que conforme avanza el tiempo se ven más negocios, más casos en estos tribunales?

RESPUESTA: Mire usted, cuando empezamos teníamos un promedio de cincuenta negocios al año y de 1991 a 1993 hasta cien y ahora llevamos cuatrocientos cincuenta casos; o sea, llevamos un promedio de cincuenta negocios por mes.

Espero que eso sea todo confiado porque además pues esto como procedimiento ordinario no se pueden ir al amparo sino hasta agotar este procedimiento, consecuentemente por ley se debe de agotar.

Nosotros no hemos pensado todavía en otros magistrados por ese número de negocios sino que aumentamos el número de secretarios de planta de dos a cuatro y hemos tenido en mente

y hemos externado mucho la idea nuestra de que se emita una nueva ley; una ley que contemple lo orgánico y lo administrativo en una sola codificación.

Hace poco el Dr. Cavazos en el Tecnológico propugnaba por lo contrario en la ley laboral. Yo no soy partidario como por ejemplo de la ley de amparo regula la parte orgánica y la parte procesal. Yo siento que es suficiente; debe de haber dos codificaciones cuando hay una parte sustantiva y una parte procesal pero la parte sustantiva está prevista en el derecho administrativo y la parte procesal es lo que nosotros vamos a ver en la cuestión orgánica, pues es parte de lo procesal que es la forma en cómo se integra el Tribunal. Entonces y ojalá que la nueva legislatura pudiera atender a la expedición de una nueva ley.

Se resolverían varios problemas: primero, prever porque todo debe de estar en la ley la posibilidad de crear más salas; segundo, una segunda instancia, la segunda instancia, la falibilidad humana es el origen de la abundancia de este tipo de tribunales. Se pueden equivocar los funcionarios al dictar una resolución entonces hay alguien más que lo ve.

La otra razón por lo que es necesario que haya una segunda instancia es que la autoridad ante nosotros no tiene recurso de revisión de la sentencia. Como la autoridad no tiene amparo nada más los particulares tienen amparo. Ustedes saben cuando violan sus garantías individuales; las autoridades no tienen garantías individuales. Nada más como tales ejecutan el acto.

Entonces, ahora no está previsto en la ley la posibilidad de crear otras salas y si les confieso que la mayor parte de negocios provienen del área metropolitana. Fuera de aquí municipios como Villa de Santiago, Marín, Santa Catarina y hasta hace poco llevamos uno de Allende y otro de Montemorelos.

Las Salas conocen cuando hay negocios en otras partes para facilitar la labor y también por el cúmulo de negocios hasta ahora creemos que cincuenta negocios es un buen número pero si pasa de ahí sería necesario reformar la ley para crear otras Salas del área metropolitana; así está previsto también en el proyecto en donde está contemplado una división territorial del Estado

para crear zonas: norte, centro y sur y ahí crear Salas de acuerdo a las facilidades de las comunicaciones.

Entonces, creo que por este año podemos estar bien haciendo un esfuerzo serio porque no es fácil siempre cincuenta negocios hay que resolver otros tantos, verdad. Entonces, se está haciendo el esfuerzo para que de la orden del tribunal que no se retrase mucho la resolución ni incurrir en rezago. Con la nueva ley se puede hacer.

PREGUNTA: ¿Es constitucional o inconstitucional para el Tribunal conocer de controversias que se suscitan entre el particular y la administración pública municipal con fundamento en el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política?

RESPUESTA: Esa pregunta ya la han formulado muchas veces, no es novedosa en un discurso anterior que hicieron hay un maestro por ahí sosteniendo que es inconstitucional cuando defiende a autoridades; cuando defiende a particulares ya no lo sostiene pero nosotros estimamos que es plenamente constitucional no porque sea una opinión nuestra, sino también el Dr. Gonzalo Armienta Calderón lo ha sostenido. Lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la razón es la siguiente: efectivamente, en la fracción IV del artículo 116 Constitucional señala que las facultades de los Tribunales son dirimir controversias entre particulares y la administración estatal no contempla a los municipios y se habla de la autonomía municipal.

Sin embargo, no nos debemos de confundir, el municipio forma parte del Estado. Ya lo dijimos, que el sistema político-jurídico mexicano está sostenido en una división de poderes que es el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial no incluye como un poder aparte el municipio. Entonces, dentro de la estructura jurídica del Municipio pertenece al Estado y los actos que dictan son estatales; ellos son autoridades estatales aunque se les llame municipios y sea libre para administrar su hacienda no para integrarla, la integración la hace el Congreso del Estado e incluso muchas de las resoluciones, los órganos administrativos del municipio son resueltos por autoridades estatales dentro del organigrama del Estado; o sea, que forman parte de la estructura del Estado y como está controlada por el Estado, por el Gobernador, las leyes o reglamentos que dicta tienen que estar fundados también en bases que expida el Congreso, o sea, que tiene una

autonomía plena; la autonomía que tiene es para manejar su hacienda y hasta ahí llega; forma parte del Estado y consecuentemente debe de considerarse como una autoridad en sentido lato como dentro de la estructura gubernamental no debe de sostenerse siquiera esa confusión que ha sido resuelta por la Suprema Corte de Justicia y yo tengo por ahí las ejecutorias.

Hoy, no sabía que había tanta inteligencia en este grupo, que hicieron preguntas tan avanzadas al respecto, como felicito que haya esa inquietud pero hoy tenemos los elementos para demostrar que la tesis en eso se funda. No es un poder distinto.

La tesis de la división de poderes es una cosa que sí se los dejo a ustedes de tarea como un grupo muy estudioso. Ya no se puede sostener una división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Ya no se puede hacer depender al Tribunal Electoral del Ejecutivo, se ve mal; no se puede hacer depender del Ejecutivo a las Juntas de Conciliación; no se puede hacer depende a los Tribunales de Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado o de los Municipios al Ejecutivo.

Hay muchas otras cosas que ya no deben depender del Ejecutivo; es cierto el Ejecutivo tiene funciones jurisdiccionales y son en ejercicio de ellas que las delegue y las realice a través de sus órganos, pero urge hacer una revisión, Chiapas, por ejemplo, no se sometió a la división clásica de poderes y el tribunal contencioso administrativo depende del Tribunal Superior de Justicia se creo una Sala y es ahí donde se ejerce.

El Tribunal Electoral en Guerrero tiene una estructura distinta no se elige así como así lo integran los mismos Tribunales que tiene opción para designar a sus Magistrados y así surge el Tribunal Electoral. No depende estrictamente del Ejecutivo.

Entonces, sí es conveniente que ya pensemos en que no debemos de estar unidos, atados ineludiblemente a esa división de poderes. Esto puede ser también en el caso del municipio, que puede integrar un poder aparte pero debemos de reformar nuestra actitud.

Entonces, crea que no debe de confundirse una situación totalmente ya resuelta.

PREGUNTA: ¿Considera usted conveniente implementar un Tribunal Contencioso Administrativo a nivel Federal?

RESPUESTA: Sí, nosotros consideramos eso necesario, el problema es que eso es federal. El problema federal tiene un problema mayor no obstante que está previsto en la ley a nivel federal no existe un Tribunal Contencioso Administrativo. Existe el Tribunal Fiscal de la Federación en el área fiscal y se le han ido agregando muchas competencias administrativas pero no existe con posibilidades de analizar toda la Administración Pública Federal.

Por ejemplo, los Tribunales Agrarios, con toda propiedad podemos criticarlos ¿por qué? porque son tribunales híbridos que no son de aquí ni son de allá. Entonces, les dieron facultades para decidir por el Ejecutivo; eso no es así.

Una teoría pura del derecho administrativo es que el Ejecutivo resuelva y la resolución del Ejecutivo se someta, que se analice su legalidad con el Tribunal Contencioso Administrativo y a su vez la decisión del contencioso se vea si no violó garantías individuales y el amparo habrá de revisar la sentencia.

Sin embargo, hay un intento ya muy serio, me parece que en mayo o junio de este año en el Diario Oficial de la Federación se publicó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que va entrar en vigor el primero de junio de 1995. Esa ley previene un solo procedimiento para todos los actos administrativos en el sistema federal. Ahí regula los requisitos del acto administrativo; regula los días y las horas hábiles; regula la forma de defenderse de las autoridades y también solo previene dos recursos: uno de oposición por actos de trámite y una revisión que debe de ser resuelta por el superior de la autoridad que lo emitió.

Eso trae cosas novedosísimas que ojalá pudieran analizarlo. Trae cosas que no habíamos visto como días y horas hábiles en materia administrativa; trae también sanciones para los funcionarios públicos que no les den un trámite ordenado a los expedientes administrativos que

vayan los más nuevos y no los más antiguos ¿por qué? porque hubo arreglo no hay otra solución. Ahí hay sanciones para los que sacan antes un expediente.

También señala las causas de anulación, los requisitos, etc. y tenemos más ejemplares por ahí yo le ofrezco al Lic. Hugo Martínez maestro de ustedes y que se analizara esa expectativa a nivel federal que me parece extraordinaria.

Ojalá y que produzca los frutos que se buscan, o sea, que todas las autoridades entren lo más que se pueda a la legalidad.

PREGUNTA: Nos podría dar una opinión acerca de las sentencias que dicta el Tribunal que tan conveniente o inconveniente son que sean de simple anulación o de plena jurisdicción que difieren en cada ley tengo entendido de cada Estado?

RESPUESTA: La plena jurisdicción tradicionalmente es la opción que tienen los Tribunales de hacer ejecutar sus resoluciones. En el caso administrativo como es el poder público el que se juzga tiene el principio para poder ejecutar una resolución pero en ocasiones debe el Tribunal imponer una condena y segundo, decirle a la autoridad el sentido de una nueva resolución que deba de pronunciarse. Esas dos opciones la posibilidad de ejecutar una condena y de imponerle a la autoridad los términos en que deba de dictar una resolución es lo que define la plena jurisdicción.

Pero además, y no obstante eso, no la cumple ¿qué sucede? en la mayor parte de las leyes tienen un sistema similar al del amparo, o sea, tiene facultades para pedirle al superior el cumplimiento de la resolución y en segundo lugar decretar el cese del funcionario siempre y cuando no sea un funcionario electo popularmente porque si así es ya no puede un Tribunal de justicia administrativa hacer nada sino simplemente deberá comunicarlo al Congreso para que se le abra el juicio político por desacato y en su caso ya sea el Congreso dentro del juicio político el que determine si hay una causa de responsabilidad para el efecto de hacerse cargo de ese funcionario.

Esa es parte, también de la plena jurisdicción de los tribunales de justicia administrativa. En Nuevo León, no tenemos la opción de exigir la responsabilidad a muchos servidores públicos o decretar el cese si por desacato se puede poner a disposición de las autoridades; se puede imponer una condena y se puede decretar el sentido de la resolución que deba de ejecutar.

Consecuentemente, todos los Tribunales son de plena jurisdicción salvo el de Guanajuato pero ¿cuál es la diferencia? el de anulación simplemente declara nula una resolución pero no tiene las opciones de los Tribunales tales como las medidas de apremio que pudiera decretar para hacer cumplir sus resoluciones.

Ya hemos señalado que un tribunal sin posibilidades de ejecutar sus resoluciones pues ofrece al particular en ocasiones siempre victorias pírricas.

Entonces creo que debe haber una creencia en todos los Tribunales Contenciosos deben tener plena jurisdicción.

Damos las gracias al Lic. Adolfo J. Treviño Garza por haber venido a compartir sus experiencias con nosotros además queremos agradecerle de una manera muy especial la donación que hace a nuestra Universidad de una serie de instructivos y criterios que ha sostenido el Tribunal Contencioso Administrativo para el Estado de Nuevo León el cual nos servirá de mucha ayuda en nuestra formación profesional y lo recibe la Lic. Marcela Chavarría en nombre de la Universidad.

P.D. Quiero decir por último, nosotros estamos editando unos criterios que son las sentencias que dicta el Tribunal. Queremos hacer las resoluciones ciertas y seguras; no queremos dictar hoy una resolución en un sentido y mañana en otro.

Si ustedes ven un asunto que está contemplado en esos criterios mañana van y le exigen al Tribunal que dicte una resolución igual y ustedes ya saben si su asunto lo van a perder o lo van a ganar porque no tiene caso que vayamos al Tribunal a ver como nos va eso no debe de ser. Este es el único Tribunal después de la Suprema Corte que está publicando sus resoluciones.

Segundo, hemos hecho también un instructivo para facilitarles la labor tanto a profanos como a técnicos -abogados- para que no puedan ser víctimas de engaños ni de nada por parte de alguien. Aquí dice lo que hay que hacer.

Si logramos una justicia cierta y segura creo que podemos llegar a ver cerca el triunfo de la justicia.

Muchas gracias.

Monterrey, N.L. a 3 de noviembre de 1994.

LA GARANTÍA DE JUICIO.

GARANTÍA DE AUDIENCIA, EXCEPCIONES A LA, EN MATERIA FISCAL. Si bien es verdad que el Poder Legislativo está obligado según el artículo 14 constitucional, a establecer en las leyes el procedimiento adecuado para oír a los interesados y darles oportunidad de defenderse, también es cierto que la propia Corte ha establecido excepciones a este criterio, entre las que se encuentran las leyes fiscales federales, respecto de las cuales debe observarse el régimen establecido por el Código Fiscal de la Federación. En efecto, como el fisco se encarga de cobrar los impuestos determinados por las leyes, para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos, es evidente que dicho cobro debe hacerse mediante actos ejecutivos y unilaterales que si bien pueden ser sometidos a una revisión posterior a solicitud de los afectados, no pueden quedar paralizados por el requisito de audiencia previa, porque de esa manera podría llegar el momento en que las instituciones y el orden constitucional desaparecerán por falta de los elementos económicos necesarios para su subsistencia. Por tanto, en materia tributaria no rige la garantía de audiencia previa al grado que el legislador tenga que establecerla en las leyes impositivas.

No puede exigirse el establecimiento de una audiencia previa en beneficio de los afectados y en relación con la fijación de un impuesto, toda vez que esa fijación para cumplir con los fines de la tributación, debe ser establecida unilateralmente por el Estado, e inmediatamente ejecutiva, ya que sería sumamente grave que fuese necesario llamar a los particulares afectados, para que objetaran previamente la determinación de un impuesto, lo que paralizaría los servicios correspondientes y, por el contrario, cuando se tratara de contribuciones la audiencia que puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la fijación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen ante las propias autoridades el monto y el cobro correspondiente, y hasta que la ley otorgue a los causantes el derecho fundamental de audiencia consagrado por el artículo 14 constitucional, precepto que no requiere necesariamente y en todo caso la audiencia previa, sino que de acuerdo con su espíritu, es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos.

Sexta Época, Primera Parte: Vol. XCVII, p. 28.- A. R. 6,390/63.- Rafael Añorve Valverde y Coags. Unanimidad de 16 votos.

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

Sexta Época, Primera Parte: Vol, CXXXII, p.24.- A.R. 1,501/53.- Leonardo Barrera Román y Coags. Unanimidad de 20 votos.

AUDIENCIA, GARANTÍA DE. ACTOS ADMINISTRATIVOS. Dentro de nuestro sistema constitucional no basta que una autoridad tenga atribuciones para dictar alguna determinación, para que ésta se considere legal e imposteriormente obedecida; máxime cuando la determinación es revocatoria de otra anterior otorgada en favor de algún individuo. Los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República imponen a todas las autoridades del país la obligación de oír en defensa los posibles afectados con tales determinaciones, así como la de que éstas, al pronunciarse, se encuentran debidamente fundadas y motivadas.

Tesis jurisprudencial 336. Apéndice 1917-1975. Tercera Parte, Segunda Sala. Pp. 364-365.

AUDIENCIA, GARANTÍA DE. SU CUMPLIMIENTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. En materia administrativa en general, y en materia agraria, la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional, debe interpretarse en el sentido, no de la exigencia de un juicio previo ante los tribunales establecidos, sino que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto implique privación de derechos, respetando los procedimientos que los condicionan, tienen obligación de dar oportunidad al agraviado para que exponga lo que considere conveniente en defensa de sus intereses, aún cuando la ley que rija el acto no establezca tal garantía, basta que sea consagrada en la Constitución General de la República. El artículo 27 fracción XI, inciso a) de la propia Constitución señala como atribución del Poder Ejecutivo Federal, por conducto del Departamento de Asuntos Agrarios y colonización, la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución. Tales atribuciones se ejercen sin necesidad legal de acudir previamente ante la autoridad judicial, porque constituyen actos soberanos del Estado sancionados por la Constitución Federal.

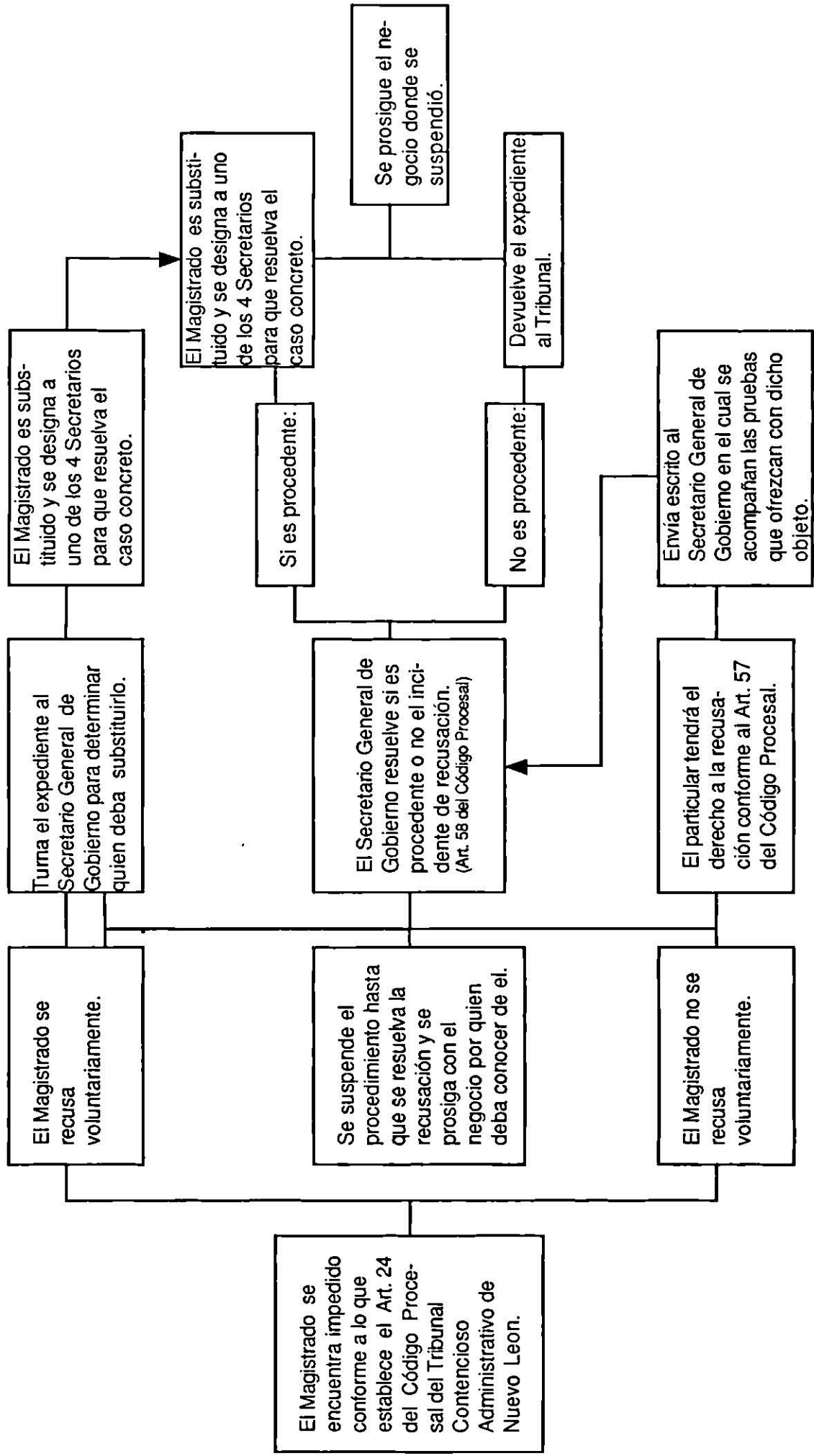
Amparo en revisión 2,372/81.- Higinio Alcázar Gutiérrez y otro.- 5 de noviembre de 1981.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Eduardo Langle Martínez.- Secretaria: Ma. del Carmen Torres Medina de González.

Precedente:

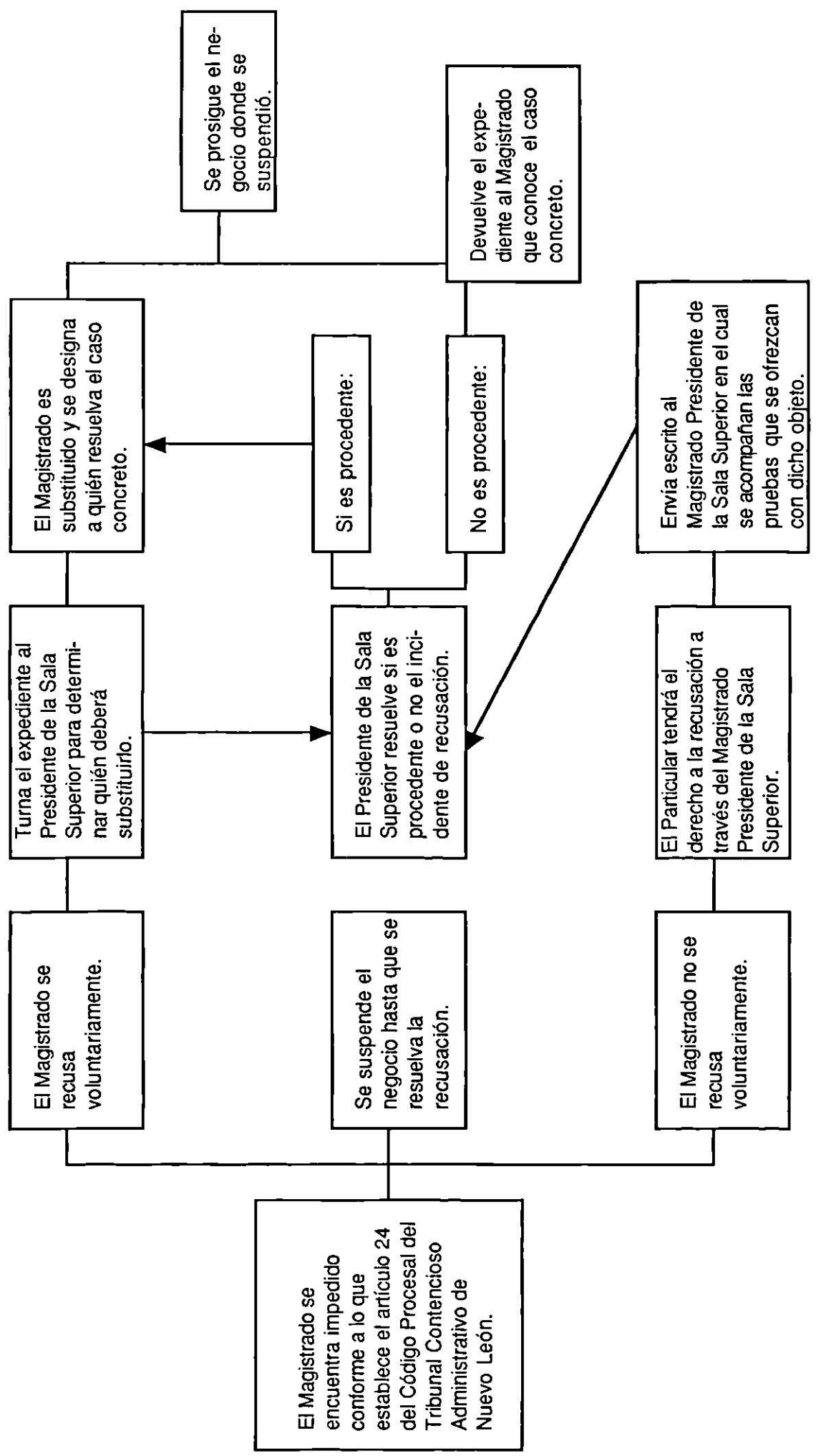
Amparo en revisión 3,372/73.- Carmen Gómez de Mendoza.- 14 de marzo de 1974.- 5 votos.- Ponente: Carlos del Río Rodríguez.- Secretario: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.- Informe de 1982.- Segunda Parte.- Segunda Sala. P. 90.

EL PROCEDIMIENTO DEL INCIDENTE DE RECUSACION EN LA LEGISLACION ACTUAL.

Elaborado por Mauricio Yanome Yesaki



EL PROCEDIMIENTO DEL INCIDENTE DE RECUSACION CONFORME A NUESTRA OPCION ELEGIDA



EPÍLOGO

Para lograr una verdadera aplicación de la justicia administrativa es menester la creación de verdaderas leyes administrativas en donde se establezcan verdaderos procedimientos en favor de la administración de justicia.

Es por ello, que además de las propuestas expuestas en esta tesina es necesario la creación de una nueva ley o las que sean necesarias en donde se establezcan procedimientos adecuados y fáciles en su manejo para el ejercicio del derecho y en sí de la justicia administrativa.

MAURICIO YANOME YESAKI.

Monterrey, N.L. a 26 de Septiembre de 1995.

