

REVISTA

PODER JUDICIAL

Año 2021 - No. 10



20 Años de Justicia Administrativa



PODER JUDICIAL
ZACATECAS



PODER JUDICIAL

ZACATECAS

REVISTA

PODER JUDICIAL

La Revista del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, es una publicación mensual; esta edición corresponde al Año 2021, No. 10 – Abril. Se prohíbe su reproducción total o parcial sin permiso del editor.

CONSEJO EDITORIAL

LIC. ARTURO NAHLE GARCÍA

Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia

LIC. BEATRIZ ELENA DEL REFUGIO NAVEJAS RAMOS

Magistrada Presidenta de la Primera Sala Civil

LIC. MARÍA ISABEL CARRILLO REDÍN

Magistrada de la Primera Sala Civil

LIC. EVELIA RAMÍREZ GONZÁLEZ

Magistrada de la Primera Sala Civil

LIC. MARTHA ELENA BERUMEN NAVARRO

Magistrada Presidenta de la Segunda Sala Civil

LIC. SILVERIA SERRANO GALLEGOS

Magistrada de la Segunda Sala Civil

LIC. JORGE OVALLE BELTRÁN

Magistrado de la Segunda Sala Civil

LIC. ANGÉLICA CASTAÑEDA SÁNCHEZ

Magistrada Presidenta de la Primera Sala Penal

LIC. ÉDGAR LÓPEZ PÉREZ

Magistrado de la Primera Sala Penal

LIC. MIGUEL PÉREZ NUNGARAY

Magistrado de la Primera Sala Penal

LIC. CARLOS VILLEGAS MÁRQUEZ

Magistrado Presidente de la Segunda Sala Penal

LIC. MIGUEL LUIS RUIZ ROBLES

Magistrado de la Segunda Sala Penal

LIC. JUAN ANTONIO ORTEGA APARICIO

Magistrado de la Segunda Sala Penal

LIC. JULIETA MARTÍNEZ VILLALPANDO

Magistrada del Tribunal Especializado en Justicia para Adolescentes

COORDINACIÓN GENERAL

LIC. RAÚL CARRILLO DEL MURO

Director de la Escuela Judicial

LIC. FLOR YETANELI NAVARRO DE LA TORRE

Asistente de Comunicación Social

LDG. ALEJANDRO SALAS ESTRADA

Diseño Gráfico

COLABORADORES

GOBERNADOR ALEJANDRO TELLO CRISTERNA

DOCTOR ARTURO NAHLE GARCÍA

SENADOR RICARDO MONREAL ÁVILA

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

MAGISTRADA MYRNA ARACELI GARCÍA MORÓN

MAGISTRADO PEDRO DE LEÓN SÁNCHEZ

MAGISTRADA RAQUEL VELASCO MACÍAS

MAGISTRADO URIEL MÁRQUEZ CRISTERNA

MAGISTRADA AÍDA ALICIA LUGO DÁVILA

MAGISTRADO GABRIEL SANDOVAL LARA

AUDITOR RAÚL BRITO BERUMEN

DOCTOR JOSÉ ENCISO CONTRERAS

ÍNDICE

- 15** El Camino Hacia el Fortalecimiento de la Justicia Administrativa en Zacatecas.
GOBERNADOR ALEJANDRO TELLO CRISTERNA
- 18** Crónica de la Reforma Democrática del Estado.
MAGISTRADO ARTURO NAHLE GARCÍA
- 21** La Ruta Transformadora de la Justicia Administrativa en Zacatecas.
SENADOR RICARDO MONREAL ÁVILA
- 27** La Trascendencia del Derecho Administrativo en la Vida de las Personas y su Impacto en la Consolidación de la Justicia Administrativa Local.
MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
- 33** La Justicia Administrativa Local y su Desafío Digital.
MAGISTRADA MYRNA ARACELI GARCÍA MORÓN
- 37** De lo Contencioso Administrativo.
MAGISTRADO PEDRO DE LEÓN SÁNCHEZ

- 41** Prospectiva de la Justicia Administrativa de Zacatecas.
MAGISTRADA RAQUEL VELASCO MACÍAS
- 44** La Justicia Administrativa en tiempos de Pandemia.
MAGISTRADO URIEL MÁRQUEZ CRISTERNA
- 51** El Ámbito de la Justicia Administrativa.
MAGISTRADA AÍDA ALICIA LUGO DÁVILA
- 56** La Jurisprudencia en el Procedimiento de Responsabilidades Administrativas Graves.
MAGISTRADO GABRIEL SANDOVAL LARA
- 60** 580 años de Fiscalización en México: De la Fiscalización a las Cuentas de la Hacienda Real, al Sistema Nacional Anticorrupción.
AUDITOR RAÚL BRITO BERUMEN
- 65** Conceptos de lo Contencioso Administrativo en las Lecciones de Teodosio Lares.
DOCTOR JOSÉ ENCISO CONTRERAS

Acerca de los Colaboradores

LICENCIADO ALEJANDRO TELLO CRISTERNA

Licenciado en Contaduría por la Universidad Autónoma de Zacatecas; inició su carrera profesional en 1994 como Auditor Nacional del subsistema del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep). En 1995 se convirtió en Auditor Senior para Bancomer; más tarde, en 1998 comenzó a desempeñarse como Director en Grupo Financiero Bilbao Vizcaya-Probursa.

En el año 2000 inició su trayectoria en la función pública como Coordinador Administrativo del despacho del gobernador; en 2001 se integró a la presidencia municipal de Zacatecas como Tesorero. De 2004 a 2010 volvió a la iniciativa privada como Gerente de Relaciones Públicas del estado de Zacatecas en Grupo Modelo. En 2012, Alejandro Tello fue electo Senador de la República por Zacatecas.

En la actualidad, Alejandro Tello desempeña el cargo de Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas para el periodo 2016-2021.

DOCTOR ARTURO NAHLE GARCÍA

Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia, Doctor en Administración Pública, fue Coordinador General Jurídico del Gobierno del Estado de Hidalgo y Secretario Particular del C. Gobernador del mismo Estado, Secretario General de Gobierno de Estado de Zacatecas, Diputado Federal por el 2º Distrito de Zacatecas, Procurador General de Justicia del Estado de Zacatecas y Subsecretario de Desarrollo Agrario Territorial del Gobierno de la República Mexicana.

DOCTOR RICARDO MONREAL ÁVILA

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Zacatecas, Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Autónoma de México; docente en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de

la UNAM; Gobernador de Zacatecas (1988-2004); tres veces diputado federal; dos veces senador de la República (actualmente Coordinador del Grupo Parlamentario de Morena y Presidente de la Junta de Coordinación Política en el Senado de la República de la LXIV Legislatura) y autor de treinta y un libros.

■ DOCTORA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

Es Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestra en Administración de Instituciones Educativas, por la Universidad del Valle de México; Diplomada en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, Diplomada en Juicios Constitucionales por el Instituto Tecnológico de México, y en Arbitraje Comercial Internacional por la Escuela Libre de Derecho y Cámara Internacional de Comercio A.C.; cuenta con las especialidades en Derecho Administrativo Fiscal y en el Sistema Financiero Mexicano, cursadas en la Universidad Panamericana. Doctora en Derecho, por la Universidad Complutense de Madrid, en coordinación con la Universidad Anáhuac.

■ MAESTRA MYRNA ARACELI GARCÍA MORÓN

Magistrada Presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México. Magistrada Presidenta del Consejo Directivo Nacional 2021-2023 de la Asociación de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos. Actualmente cursando el Master sobre Derechos Fundamentales 5ª edición. “Los Derechos Humanos en el siglo XXI” por el Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, la Universidad Carlos III de Madrid y Tirant Formación. Doctorante de Derecho Judicial por la Escuela Judicial del Estado de México. Maestra en Derecho por el Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal. Licenciada en Derecho con por la Universidad Autónoma del Estado de México.

Fue Vicepresidenta e Integrante de la Primera Sección de la Sala Superior, así como Magistrada Supernumeraria. Fue Comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.

Acerca de los Colaboradores

Ha ocupado cargos en la Administración Pública Estatal y Municipal: asesor del Secretario, en la Secretaría de Desarrollo Metropolitano; Secretaria Técnica de la región V Ecatepec en la CAEM de la Secretaría de Agua y Obra Pública y, Fiscal de Homicidios dolosos de mujeres y violencia sexual y familiar y secretaria particular del Procurador, en la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de México, hoy Fiscalía General. En el municipio de Ecatepec responsable de atención ciudadana y oficialía de partes.

LICENCIADO PEDRO DE LEÓN SÁNCHEZ

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Zacatecas, Agente del Ministerio Público adscrito a los Distritos Judiciales de Pinos, Sombrerete, Ojocaliente y Fresnillo, todos del Estado de Zacatecas.- Juez de Primera Instancia en los Distritos Judiciales de Juchipila, Jalpa, Capital del Estado como Juez Segundo del Ramo Penal, Sombrerete y Fresnillo, todos del Estado de Zacatecas.- Jefe de la Promotoría de la Secretaría de la Reforma Agraria en la región de Tlaltenango, Zacatecas.- Procurador General de Justicia del Estado.

Magistrado Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Zacatecas, durante los años de 2001 al 2017.-

Presidente Municipal de Tlaltenango de Sánchez Román, Zacatecas, Diputado Federal por el Estado de Zacatecas a la LV Legislatura del Congreso de la Unión, en la que fungió como Secretario de la Comisión de Justicia.

Fue Gobernador del Estado de Zacatecas y Senador de la República.

LICENCIADA RAQUEL VELASCO MACÍAS

Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Zacatecas, Docente de la Universidad Autónoma de Zacatecas por 29 años, Fundadora de la Escuela Judicial del Poder Judicial del Estado, Docente en el Instituto de Capacitación Profesional de la Secretaría de Seguridad Pública de Gobierno del Estado.

Fue Agente Investigador de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Secretaria Especializada del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas. Juez de Primera Instancia del Poder Judicial del Estado por más de 16 años. Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado por 6 años. Coordinadora de las Centrales de Notificadores, Actuarios y Peritos del Poder Judicial del Estado por 12 años. Comisionada Presidenta del Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IZAI).

Magistrada Presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas. De enero de 2018 a enero de 2020.

En 1995 el Colegio de Abogados Postulantes del Estado de Zacatecas le hizo entrega de un reconocimiento por su destacada trayectoria en la impartición de justicia en la entidad. En 2019 por la Coordinadora Nacional de Abogados de México, S.A., le hizo entrega de un reconocimiento especial por la Innovación al Sistema de Justicia Administrativa. En el año 2020 en el marco de la celebración del Día del Abogado, la LXIII Legislatura del Estado le hizo entrega de la Medalla al Mérito Jurídico “Tomás Torres Mercado”, por su gran trayectoria y aportación a la administración de justicia en el Estado

MAESTRO URIEL MÁRQUEZ CRISTERNA

Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas y Titular de la Segunda Sala de este Órgano Jurisdiccional.

Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Regiomontana, A.C., en Monterrey, Nuevo León, Maestro en Derecho Fiscal, por la Universidad Autónoma de Durango, Campus Zacatecas, Maestro en titulación en Juicios Orales por la Universidad Autónoma de Durango, Campus Zacatecas, además de diversos Diplomados nacionales e internacionales en Derecho Electoral; Derecho Fiscal; Derecho Informático; Amparo; Constitucional; Ética Judicial; Interpretación y Argumentación Judicial; Procesal Penal entre otros en instituciones públicas, privadas como el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Consejo de la Judicatura Federal y Consejo de la Judicatura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Acerca de los Colaboradores

Se ha desempeñado como Abogado Litigante (1988-1991), Jefe de Área de Control de Trámites y Asuntos Legales y Jefe de Departamento de Operación Aduanera en la Aduana de Colombia, Nuevo León, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Aduanas (1991-1993), Jefe del Departamento Legal de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas (1991-1993), Secretario de Gobierno del Municipio de Zacatecas (1993-1998) y Procurador Fiscal del Gobierno del Estado de Zacatecas (2005-2006) y Docente en diferentes instituciones públicas y privadas.

■ DOCTORA AÍDA ALICIA LUGO DÁVILA

Magistrada Titular de la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas. Es Licenciada y Maestra en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas; Doctorado en La Función Pública en México por la Universidad Complutense de Madrid; Diplomados en Comercio Internacional, Liderazgo y Debate Político, Análisis Político, Gestión y Políticas Públicas, dos diplomados en Estudios de Género y en Igualdad de Género a Nivel Local en América Latina y el Caribe.

Profesora Investigadora de tiempo Completo en la Facultad de Derecho de la Unidad Académica U.A.Z.;(1984-2013); Titular de las Maestrías en Derecho Administrativo, Derecho Constitucional y Derecho Municipal; Coordinadora del Primer Diplomado en Administración Pública en la U.A.Z.(Enero-Junio1996); Presidenta de la Academia de Derecho Administrativo (1998-2004); Jefa del Departamento de Enlace Municipal Dirección General de Asuntos Jurídicos (1986-,1897); Subdirectora Administrativa de la Dirección General de Seguridad Pública y Vialidad (1987-1990), Directora de la Academia de Policía (1991-1992); Directora de Bufetes Jurídicos Solidaridad (1992-1993); Directora de Asuntos Jurídicos y Fiscales de la Secretaría de Planeación y Finanzas (1998-1999).

■ LICENCIADO GABRIEL SANDOVAL LARA

Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, Titular de la Tercera Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas. Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas; alumno de la Maestría en Amparo por la Universidad Autónoma de Durango, Campus Zacatecas; Maestrante en Derecho Fiscal por la Universidad Autónoma de Durango, Campus Zacatecas; Especialidad en Justicia Administrativa por el Instituto de Justicia Administrativa del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

■ MAESTRO RAÚL BRITO BERUMEN

Es Licenciado en Contaduría por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Maestro en Derecho Fiscal por la Universidad Autónoma de Durango, Campus Zacatecas.

En el año 1992 creó su despacho propio del cual fue Director General (1992 – 2012), actualmente bajo la denominación de Rodríguez Brito y Asociados, S.C.

Ha sido Dictaminador para efectos fiscales ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Asesor en control presupuestal, Asesor fiscal de diversas empresas, en materia fiscal, laboral, administrativa y financiera.

Actualmente es Auditor Superior del Estado de Zacatecas desde el 21 de junio de 2012.

■ DOCTOR JOSÉ ENCISO CONTRERAS

Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante, España, Ex cronista de la Ciudad de Zacatecas, actualmente es Responsable de la Unidad de Investigaciones Histórico-Jurídicas del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas.

Docente fundador del Doctorado en Historia Colonial, profesor de la Maestría en Filosofía e Historia de las Ideas y de la Maestría en Estudios Novohispanos de la Universidad Autónoma de Zacatecas, además de ser director fundador de la Maestría-Doctorado en Historia, también de la UAZ.

Cursó diplomado en Metodología de la Investigación Social (1987) en el Colegio de Sociólogos de México y el diplomado en Paleografía Hispánica Medieval y Moderna en la Fundación Claudio Sánchez Albornoz de Ávila, España, en 1991, bajo la dirección del profesor José Manuel Ruiz Ascencio.

Ha hecho estancias de investigación en el Archivo General de Indias de Sevilla; en el Archivo Histórico Municipal de Oñati; en el Archivo de Protocolos de Guipúzcoa y, en 2003, en el Archivo Nacional de Bolivia. Ha trabajado los fondos de la Library of Congress, de Washington; en la Public Library de New York y la Bibliothéque Nationale de París. Miembro fundador y de número de la Academia Mexicana de Historia del Derecho Patrio desde 1990, del Colegio Coahuilense de Investigaciones Históricas (2001), del Instituto Internacional de Historia Derecho Indiano, del Instituto Boliviano de Historia del Derecho.



PODER JUDICIAL

ZACATECAS

EL CAMINO HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN ZACATECAS



Por: Gobernador Alejandro Tello Cristerna

En el transcurso de las dos últimas décadas, México ha vivido numerosos acontecimientos socio-económicos, políticos y culturales que han impactado en la sociedad y, al mismo tiempo, han sido determinantes para lograr una profunda transformación en la vida pública.

Uno de los efectos más palpables de tales cambios se ve reflejado en el avance y el fortalecimiento los organismos autónomos, que fungen como garantes del Estado de Derecho, el orden constitucional en el territorio nacional y como contrapeso de aquellas decisiones de los tres órdenes de gobierno que repercuten directamente en el día a día de los ciudadanos.

En el ámbito local, un claro ejemplo de lo anterior fue la creación, en abril de 2001, del hoy Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, organismo autónomo que durante veinte años de existencia ha permanecido fiel a su objetivo primordial de ser la institución responsable de velar por la legalidad de los actos de la administración pública.

Para nuestra entidad, pero sobre todo para la sociedad zacatecana en su conjunto, resulta de vital importancia seguir contando con la existencia del ahora Tribunal de Justicia Administrativa, porque coadyuva a la reconstrucción de la confianza ciudadana en las dependencias y entidades que integran la administración pública estatal.

En el camino hacia la consolidación de la justicia administrativa en el estado de Zacatecas, este organismo ha sido objeto de diversos cambios al interior, todos encaminados a abonar en su proceso de fortalecimiento, reestructuración y consolidación.

Gracias al esfuerzo conjunto de los tres Poderes y de los magistrados que lo han integrado desde 2001 hasta la actualidad, dicho Tribunal goza de plena autonomía y se ha convertido en pieza clave para establecer una nueva relación, basada en la corresponsabilidad, entre sociedad y gobierno.

Es por ello que, a lo largo de los cinco años de mi gestión como titular del Poder Ejecutivo estatal, siempre establecí como una prioridad la implementación de acciones tendientes a la profesionalización permanente del servicio público, cumpliendo así con lo que nos corresponde para que las decisiones del Gobierno del Estado se sigan tomando basadas en el interés de los ciudadanos y no en detrimento de éstos.

Hoy los zacatecanos pueden tener la certeza de que cuentan con el respaldo del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, conformado por magistradas y magistrados comprometidos con la legalidad, con el fin de brindar la justicia que la población espera y merece. Asimismo, se trata de un organismo autónomo con el que hemos mantenido una relación de respeto, diálogo y entendimiento y así lo seguiré haciendo hasta el último día de mi mandato constitucional.

Veinte años son tiempo suficiente para que el rostro de Zacatecas haya experimentado cambios significativos en todos los ámbitos; sus instituciones también lo han hecho y la preminencia del Tribunal de Justicia Administrativa demuestra que seguimos uniendo esfuerzos para lograr el fortalecimiento de éste

y otros órganos autónomos que son determinantes para el equilibrio social y la vida democrática.

El vigésimo aniversario del Tribunal de la Justicia Administrativa del Estado en Zacatecas, además de ser motivo de celebración, también debe llamarnos a la reflexión y, sobre todo, a poner en relieve la voluntad, el empeño y profesionalismo de quienes han hecho posible su funcionamiento, aun durante la contingencia derivada de la pandemia, por lo que les expreso mi felicitación y mi reconocimiento.

Tengo confianza que, en los años venideros, estaremos cosechando los frutos de aquello que hemos sembrado ahora para heredar un mejor Zacatecas a las nuevas generaciones, donde siga prevaleciendo el Estado de Derecho y la cultura de la justicia administrativa forme parte de la vida cotidiana de los ciudadanos.

CRÓNICA DE LA REFORMA DEMOCRÁTICA DEL ESTADO



Por: Magistrado Presidente Arturo Nahle García

El 11 de julio de 1998, a escasos dos meses de que concluyera su administración, el Gobernador Arturo Romo Gutiérrez publicó en el Periódico Oficial del Estado el Decreto 288 de la H. LV Legislatura del Estado por el que se reformó y adicionó la estructura, los títulos, capítulos y artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. En los hechos se trató de una nueva Constitución, pero al no ser promulgada por un Congreso Constituyente, tuvo que entenderse como una reforma integral a nuestra Carta Magna local la cual entró en vigor el 16 de agosto de ese año.

El artículo Segundo Transitorio derogó todas las leyes, decretos y disposiciones que se opusieran al nuevo texto constitucional y en el Tercero Transitorio se estableció un término máximo de dos años para integrar las nuevas entidades y organismos, expedir las leyes reglamentarias correspondientes y revisar las secundarias para adecuarlas al contenido de la Constitución. En síntesis, había que reformar prácticamente todo el marco normativo vigente en la entidad y su entramado institucional.

El reto para el primer gobierno de alternancia encabezado por Ricardo Monreal Ávila era enorme, así lo plasmamos en el Plan Estatal de Desarrollo. Instalamos entonces un grupo de negociación llamado “Mesa de Concertación Política para la Reforma Democrática del Estado” integrado por los dirigentes de los Partidos Políticos, los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, un representante del Poder Judicial y el que escribe en mi calidad de Secretario General de Gobierno.

¿Cuáles fueron los resultados de esa mesa de concertación?

La Legislatura del Estado se reestructuró con su nueva Ley Orgánica publicada a finales de 1998. El Poder Ejecutivo también tuvo su propia reestructuración a partir de su nueva Ley Orgánica publicada en diciembre del

2000 que dio vida, por ejemplo, a la Coordinación General Jurídica y a la SEPLADER (hoy Secretaría de Desarrollo Social). El Tribunal Superior de Justicia hizo lo propio gracias a su nueva Ley Orgánica publicada en 2001 (aún vigente). También ese año los Ayuntamientos del Estado contaron con una nueva Ley Orgánica del Municipio y la Universidad Autónoma de Zacatecas, después de un largo y productivo congreso, formuló su propia Ley (aún vigente).

La Procuraduría General de Justicia empezó a regirse con la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público y se publicó la Ley de Fiscalización (aún vigente) que le dio vida a la Auditoría Superior del Estado.

En el 2001 se publicó la Ley de Participación Ciudadana (aún vigente) que regula figuras como el Referéndum, el Plebiscito y la Iniciativa Popular; se fortaleció la Comisión Estatal de Derechos Humanos con importantes reformas a su ley.

Se crearon el Instituto Estatal de Migración (hoy Secretaría del Zacatecano Migrante), el Instituto para la Mujer Zacatecana (hoy Secretaría de las Mujeres), el de la Juventud, el de Ecología y Medio Ambiente (hoy Secretaría del Agua y Medio Ambiente), el de Formación Profesional, el de Desarrollo Artesanal, el Consejo de Ciencia y Tecnología y el de Turismo (hoy Secretaría de Turismo).

Se publicó una nueva Ley de Educación, la Ley de Seguridad Pública que dio vida a la nueva Policía Estatal Preventiva, la Ley de Salud, la de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la del Deporte, la de Protección Civil, la Ley para Prevenir y Atender la Violencia Familiar, la del Patrimonio del Estado y Municipios, la de Administración y Finanzas Públicas, la de Planeación, la Ley de Fomento para el Desarrollo Económico (aún vigente) y la de Desarrollo Cultural (aún vigente).

Se publicó también una nueva legislación electoral, la Ley de Desarrollo Turístico, la de Desarrollo Social, la del Servicio Civil de Carrera (aún vigente), la del Ejercicio Profesional (aún vigente), la de Fomento a las Organizaciones no Gubernamentales (aún vigente) y la de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Especial mención merece la creación, en abril del 2001, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo Sexto Transitorio del Decreto que reformó la Constitución. Aunque el nuevo órgano jurisdiccional desde su inicio estuvo dotado de autonomía, administrativamente quedó adscrito a la Secretaría General de Gobierno a mi cargo, razón por la cual, junto con el Magistrado Presidente Don Pedro de León Sánchez, me tocó acondicionar su primera sede ubicada en el céntrico Callejón de Luis Moya.

Cabe señalar que este histórico esfuerzo institucional lo pudimos llevar a cabo con dos Legislaturas (la LVI y la LVII) en las cuales el partido gobernante no tenía ni siquiera mayoría simple.

En el 2003 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se incorporó al Poder Judicial del Estado y en julio del 2017 se convirtió en el Tribunal de Justicia Administrativa, ya no unitario sino colegiado, con plena autonomía y nuevas atribuciones en materia de responsabilidades administrativas graves.

A veinte años de su creación, expreso mi más sincera felicitación a quienes laboran en él y hacen efectivos los derechos e intereses legítimos de las y los zacatecanos frente a la administración pública estatal y municipal bajo los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso.

LA RUTA TRANSFORMADORA DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN ZACATECAS



Por: Senador Ricardo Monreal Ávila

La Justicia Administrativa (JA) representa un conjunto de instrumentos jurídicos y procesales que sirven para salvaguardar los derechos subjetivos de particulares y sus intereses legítimos frente a la Administración Pública (AP) del Estado; este tipo de justicia se sitúa en la esfera del Poder Judicial, o bien, del Poder Ejecutivo, en dependencia de los órdenes de gobierno y de las relaciones intergubernamentales que existan en cada caso.

La materia administrativa avanza en sintonía con los acelerados cambios que se materializan en la realidad social, a través de reformas al régimen jurídico, generando un deber para la administración pública de implementarla y aplicarla; de ahí que resulte indispensable que la JA se renueve constantemente, a efecto de garantizar que aquella cumpla con las expectativas de la ciudadanía y se apegue estrictamente a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, imparcialidad y publicidad, entre otros.

La ruta transformadora de la JA en Zacatecas tiene como punto de partida la reforma constitucional de 1987 para el fortalecimiento del federalismo, la cual estableció, en el artículo 116, fracción IV, de la Carta Magna, que en las constituciones y leyes de los estados se podrían instituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con el fin de dirimir controversias entre la administración pública estatal y particulares, previendo el establecimiento de normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y recursos en contra de sus resoluciones. Posteriormente, en 1996, este texto se recorrería a la fracción V del citado artículo constitucional.

Con este cambio se abrió la posibilidad para que cada entidad federativa pudiera establecer la justicia administrativa dentro de sus constituciones locales. El estado de Zacatecas iniciaría entonces su propia senda constitucional en la materia, en la cual se advierten cuatro grandes momentos transformacionales, que se exponen brevemente en los siguientes apartados:

a) Surgimiento de la JA en la Constitución Zacatecana

El 11 de julio de 1998 se llevó a cabo la primera gran reforma en la materia a la Constitución de Zacatecas, previendo la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Para ello, se determinó que ese órgano tendría una configuración unitaria, quedando integrado por un magistrado propietario, mujer u hombre.

El 1 de abril del año 2000 se expide la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas, reglamentaria de los artículos 112 y 113 de su Constitución local, disponiendo a dicho órgano de impartición de justicia como un tribunal unitario con competencia para conocer, substanciar y resolver las controversias entre las dependencias y las entidades de la administración pública estatal, de los organismos descentralizados con funciones de autoridad y particulares.

La integración e instalación del Tribunal se dio hasta el 3 de abril de 2001. Al órgano protector de la legalidad de los actos administrativos se le otorgó facultad de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, tenía una dependencia administrativa con la administración pública estatal y contaría con su propio reglamento interior.

b) La incorporación de la justicia administrativa al Poder Judicial local

La defensa eficaz de particulares frente a la AP fue una aspiración inacabada, por ello, el 11 de enero de 2003 se volteó a ver la tradición anglosajona, que tiende a ubicar toda tarea jurisdiccional en el Poder Judicial, inaugurando la segunda transformación de esta joven institución.

De esta manera, el 22 de diciembre de 2002, a través de un cambio normativo de gran calado, se incorporó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo al seno del Poder Judicial del estado. Esto provocó la modificación de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de 2003.

c) Rediseño institucional para una justicia eficaz

En mayo de 2015 se consagró una importante reforma a la fracción V del artículo 116 de la Carta Magna, incorporando una innovación en materia de justicia administrativa, al establecer que las constituciones y leyes de los estados deberían instituir tribunales de justicia administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y recursos.

Además, se reiteró la competencia para dirimir controversias entre las administraciones estatal y municipal y particulares, y se incorporó la facultad de imponer sanciones a las personas servidoras públicas locales y municipales por responsabilidad administrativa grave y a particulares que incurran en actos vinculados con ese tipo de faltas administrativas. Esta reforma también permite fincar a los responsables el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias.

A fin de armonizar esta reforma constitucional, el 15 de julio de 2017 se aprobó la Ley de Justicia Administrativa del estado de Zacatecas, como un cuerpo normativo estatal para dar vida a una estructura y concepción diferente del tribunal creado en el año 2000 bajo la denominación de *Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas*. Los cambios sustanciales fueron los siguientes:

1. Se transforma el tribunal, de unitario a colegiado, integrado por tres magistraturas.
2. El órgano adquiere personalidad jurídica y patrimonio propio y se le dota de plena autonomía para dictar sus fallos.
3. Se contempla que el Tribunal conozca de asuntos en materia de responsabilidades administrativas graves, de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades.
4. Corresponde a la Legislatura del estado la designación de las y los magistrados, a través de un procedimiento y requisitos similares a la del Tribunal Superior de Justicia.

d) La Cuarta Transformación de la JA en Zacatecas

En el contexto del Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción y ante la necesidad de transitar hacia una justicia digital, el 4 de enero de 2021 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas la reciente Ley de Justicia Administrativa, con aspectos de gran relevancia y actualidad como:

1. La integración de juicios en línea y el recurso de la firma electrónica (e.FIJA), que sin duda moderniza la justicia y la hace más favorable frente a las condiciones que se viven con la pandemia derivada de la COVID-19.

2. La creación de salas especializadas, dos en juicio contencioso administrativo y una de responsabilidades administrativas, lo cual representa un diseño institucional más adecuado para la defensa del Estado de derecho, y

3. Se introduce formalmente la conciliación, como mecanismo de resolución de conflictos que resulta ser más económico y ágil para las partes en controversia.

Se trata de un importante avance hacia la modernización de la JA en el ámbito local, encaminada a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta, expedita y eficaz, en el entendido de que esto ha sido posible gracias a reformas transformadoras de tipo sustantivo y procesal, que han representado pasos importantes en el perfeccionamiento de la estructura y las funciones del propio tribunal.

Tanto el poder reformador de la Constitución como los poderes legislativos federal y locales han dejado claro que el horizonte de la JA no puede ser visto como una fotografía fija; por el contrario, su devenir está llamado a adaptarse continuamente a su tiempo, de modo que haya más y mejores vías para resolver las controversias que pueden existir entre particulares y la AP. El derecho que requiere la dinámica de la sociedad contemporánea implica plantear continuamente nuevas soluciones a los conflictos, de maneras más creativas e innovadoras.

Zacatecas ha hecho suyo este carácter progresista, al abrirse a la renovación, esto ha permitido que hoy sus tribunales administrativos gocen de un innegable prestigio, que radica precisamente en la probidad de su personal y en la imparcialidad y celeridad con que se resuelven los asuntos. Estos elementos son el signo más expresivo de su presente, por lo que hay una obligación no sólo

jurídica, sino sobre todo ética de hacer lo necesario para preservar ese prestigio a través de la creación, actualización y evaluación constantes de mecanismos institucionales que garanticen su futuro.

ricardomonreala@yahoo.com.mx

Twitter y Facebook: **@RicardoMonrealA**

LA TRASCENDENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA VIDA DE LAS PERSONAS Y SU IMPACTO EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA LOCAL



Por: Ministra Yasmín Esquivel Mossa

El derecho administrativo, producto de la Revolución francesa, como objeto de estudio, es acaso una de las vertientes del derecho relativamente más recientes. En el caso de México, forma parte del sistema jurídico nacional y de la realidad política y social desde el inicio de su vida independiente. Como lo explica el maestro Jorge Fernández Ruiz, “el derecho administrativo apareció en México desde el inicio de su independencia, como lo acreditan diversos decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano (1821)”¹.

El sistema político federal instaurado formalmente en México en 1824 sentó las bases de lo que, mucho tiempo después, sería la justicia administrativa local. “Dispuso la Constitución federal de 1824 la coexistencia de una administración pública federal y de tantas administraciones públicas locales como estados de la República existían entonces”², puntualiza Fernández Ruiz.

Si bien el concepto de derecho administrativo ha mutado en atención al desbordamiento de su campo de estudio y acción, sigue teniendo como eje central la función de la administración pública. Para comprender el surgimiento y la consolidación de los tribunales contencioso administrativos en las entidades federativas, es esencial no perder de vista los elementos que integran tal conceptualización, producto de la realidad que va influenciando a la doctrina y al derecho.

En 1934 Gabino Fraga explicó que el derecho administrativo es una rama del derecho público que regula básicamente cuatro situaciones: 1) la estructura y

¹ FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, Secretaría de Gobernación-Secretaría de Cultura-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, México, 2016, p. 51.

² Ídem.

organización del Poder encargado normalmente de realizar la función administrativa; 2) los medios patrimoniales y financieros que la Administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación; 3) el ejercicio de las facultades que el Poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa, y 4) la situación de los particulares con respecto a la Administración³.

En el año 2016 Fernández Ruiz compartió el siguiente concepto de derecho administrativo: “es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública, de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares”⁴.

Como puede advertirse, ambos conceptos de derecho administrativo mantienen puntos sustanciales en común; sin embargo, es un hecho que, sin detrimento de otros aspectos en los que puede profundizarse, interesa destacar dos a efecto de explicar y justificar la emergencia de los tribunales administrativos locales: los principios del derecho público y las relaciones al interior de las administraciones y, sobre todo, de éstas con los particulares. Tales principios del derecho público -ahora expandidos- y esas relaciones adquieren vigencia y tienen lugar, principalmente, en dos ámbitos que son objeto permanente de estudio por parte del derecho administrativo: los actos administrativos y los servicios públicos. Ambas son manifestaciones primordiales del accionar de la administración pública, que tienen lugar, en alguna medida, para satisfacer necesidades y atender demandas de los administrados. No se explica el derecho administrativo sin actos administrativos y sin servicios públicos. La justiciabilidad mediante el control, tanto de actos como de servicios, a cargo de las autoridades locales, es, precisamente, la razón primigenia de ser de los tribunales administrativos en las entidades.

³ Cfr. FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, Edición 40, 2000, p. 93.

⁴ FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, op. cit., p. 58.

Lo dicho, evidentemente con fundamento y en términos de lo dispuesto en el marco jurídico del ámbito correspondiente. Como lo señala Juan Carlos Cassagne, citado por José Luis Béjar Rivera, a propósito de los actos administrativos, “si se trata de una actividad reglada, el objeto del acto administrativo aparecerá predeterminado por la norma, mientras en el supuesto de que fuera consecuencia del ejercicio de facultades discrecionales, aun cuando la Administración disponga de un amplio margen de libertad para emitir el acto, el objeto del mismo debe adaptarse al marco general normativo y al principio de legitimidad”⁵.

Los actos administrativos están presentes en las actividades cotidianas de todas las personas, al igual que los servicios públicos. No se explica la vida de cualquier persona sin su relación con el derecho administrativo. Mientras que el derecho en general regula las relaciones entre todos los agentes de una sociedad y de un Estado, el derecho administrativo se encarga de regular la forma en que los ciudadanos se relacionan e interactúan con la administración pública. Los servicios públicos, su estudio, definición, clasificación y perfeccionamiento han sido, junto con la función de policía y, por supuesto, con los actos administrativos, los pilares más destacados del derecho administrativo. Aunque es de señalarse que, si algún aspecto de estos constituye la principal fuente de legitimación de la administración pública, por el tipo de prestaciones en que consisten y las necesidades a las que están dirigidos a satisfacer, son los servicios públicos. Como lo explica Juan Carlos Cassagne al citar a uno de los genios forjadores del derecho administrativo: “Para Hauriou, el Derecho administrativo se encuentra más orientado hacia la gestión de los servicios públicos que a la pura policía y constituye una noción capital del «régimen administrativo», junto con el poder público”⁶.

⁵ BÉJAR Rivera, José Luis, “El acto administrativo: Elementos esenciales y causales de nulidad en el Derecho Mexicano”, en MORÓN Urbina, Juan Carlos y ORDOÑEZ Danós, Jorge, Coords., *Estudios de Derecho Administrativo en homenaje al profesor Juan Carlos Cassagne*, Gaceta Jurídica, Lima, 2018.

⁶ CASSAGNE, Juan Carlos, “El resurgimiento del servicio público y su adaptación en los sistemas de economía de mercado (Hacia una nueva concepción)”, *Revista de Administración Pública* 95, Núm. 140, mayo-agosto 1996, p. 98.

Pero las concepciones fácticas, más allá incluso de las definiciones técnicas, tanto de servicio público, como de servicios públicos, han sufrido transformaciones relevantes, producto, sobre todo, por una parte, de la evolución de las democracias contemporáneas (con las crecientes expectativas) y, por la otra, del encumbramiento de los derechos humanos, de la persona y su dignidad. Estos cambios explican, en mucho, la concreción finalmente, en no pocos casos tardía, de los tribunales locales de justicia administrativa. Para Vidal Perdomo, “existe si no en forma total, en buena medida, un nuevo concepto de servicio público”⁷. En la visión de este profesor colombiano, en la actualidad “se oye hablar más que del interés general y de la solidaridad social, que de la eficacia en la prestación de los servicios y de sus tarifas”⁸.

El primero de los tribunales de justicia administrativa enfocados al ámbito local fue el del entonces Distrito Federal, creado en virtud de la legislación correspondiente publicada el 17 de marzo de 1971. Esto con el antecedente de la base constitucional que entró en vigor el 18 de junio de 1968, a partir de la reforma al artículo 104 constitucional, mediante la que se facultó al legislador para establecer los tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública federal, del Distrito Federal o de los territorios federales. Como lo explica la doctora Estela Fuentes Jiménez, entre más, esta reforma “constitucionalizó en forma directa la creación de los tribunales administrativos, al facultar al legislador federal para expedir leyes reguladoras de la jurisdicción administrativa autónoma” y “sentó las bases constitucionales para la creación de tribunales locales de lo contencioso administrativo en el ámbito del Distrito Federal y territorios federales”⁹.

En octubre del año 2019 tuve el honor de prologar el libro *Antología de los tribunales de justicia administrativa en la historia de la justicia de México*,

⁷ VIDAL-PERDOMO, J. (2010). “Mito y realidad del Servicio Público. Estudios Socio-Jurídicos”, 2(2), pp. 50-67; recuperado a partir de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/183>

⁸ Ídem.

⁹ FUENTES Jiménez, Estela, “Historia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México”, en MONDRAGÓN Yáñez, Fabiola y ROBLEDO Ruiz Juan Ramiro, Coords., *Antología de Tribunales de Justicia Administrativa en la historia de la justicia mexicana*, Asociación Nacional de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos (AMTJAEUM), México, 2019, p. 95.

coordinado y publicado por la Asociación Nacional de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos (AMTJAEUM)¹⁰. Una obra valiosa para comprender la evolución de la justicia administrativa local en nuestro país, en la que participaron magistradas y magistrados dedicadas a la materia en ese orden de gobierno. En tal ocasión señalé que la institución de los tribunales de justicia administrativa en México no sigue una trayectoria paralela, ni a un solo modelo, y no tienen acotado el mismo campo de atribuciones. En ese sentido, compartí que, en mi visión, tales atribuciones se van delineando conforme lo dispone la legislación correspondiente en cada entidad federativa, de acuerdo con las bases establecidas en la Constitución federal y, evidentemente, en atención a su naturaleza¹¹. Tales diferencias, no obstante, no llegan a ser tan profundas como para no responder con propiedad en todos los casos a la naturaleza misma de la institución.

Además de los procesos democratizadores locales que tuvieron lugar en México a partir de la década de los ochentas y del éxito de la doctrina de los derechos humanos, a los que ya me he referido como detonantes, más allá de la previsión en las Constituciones de las entidades federativas de contar con tribunales de lo contencioso administrativo en su respectiva jurisdicción, su creación en la realidad y su perfeccionamiento debido a un primer tramo de su actividad, son producto también -incluso me parece que en una primera instancia- de la evolución propia del derecho administrativo y de la justicia administrativa.

¹⁰ Cfr. ESQUIVEL Mossa, Yasmín, “Prólogo”, en MONDRAGÓN Yáñez, Fabiola y ROBLEDO Ruiz Juan Ramiro, Coords., *Antología de Tribunales de Justicia Administrativa en la historia de la justicia mexicana*, Asociación Nacional de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos (AMTJAEUM), México, 2019, p. 16.

¹¹ En un trabajo que realizó sobre la justicia administrativa en México, a propósito del Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, Gabriela Chaín Castro profundiza en este tema: “La porción de jurisdicción asignada a cada uno de los contenciosos administrativos se encuentra delimitada por la competencia que la legislación que los instituyen les otorgan. En efecto, el conocimiento y solución de los conflictos llevados al conocimiento de los tribunales administrativos de las entidades federativas se encuentra definido por el haz de facultades que les son concedidas en las leyes correspondientes; estas encuentran variantes atendiendo a las diversas pretensiones que son susceptibles de ser ejercitadas ante cada uno de estos órganos de impartición de justicia”. CHAÍN Castro, Gabriela María, “La justicia administrativa en México”, en CISNEROS Farías, Germán, FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, y LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro, Coords., *Justicia administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, UNAM, México, 2007, p. 104.

En la búsqueda de las causas que detonaron tal evolución pueden identificarse tres aspectos íntimamente relacionados: la creciente justiciabilidad de los actos de las autoridades locales, el reforzamiento del juicio de amparo como principal medio de defensa de los derechos humanos y el reconocimiento de nuevos principios, derechos y garantías en favor de los gobernados, como la buena administración (de creación europea) y la tutela administrativa efectiva (la que ha delineado y a la que se ha referido ya en diversas ocasiones la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Es este 2021, en que la Justicia Administrativa en el Estado de Zacatecas cumple 20 años, que coincide con el 50 aniversario de la puesta en operación del primer Tribunal Local de Justicia Administrativa, el del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), y 10 años de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, debe ser ocasión para reflexionar sobre las experiencias, los desafíos y frutos alcanzados por los tribunales contencioso administrativos locales. Conocer, analizar y contrastar estos aspectos con objetividad puede arrojar datos, resultados y hallazgos que, sin dejar de lado las características y condiciones específicas de cada entidad, permita identificar áreas de necesidad y de oportunidad, con el propósito de que sean resueltas y satisfechas, e ir evolucionando así hacia un estadio más óptimo de la justicia administrativa en México.

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA LOCAL Y SU DESAFÍO DIGITAL



Por: Magistrada Myrna Araceli García Morón

Justicia para el ciudadano y buen gobierno eficiente, se reúnen en un solo mecanismo: la jurisdicción administrativa.

Desde el surgimiento y hasta nuestros días, la jurisdicción administrativa es una jurisdicción técnica y especializada cuya eficacia plena se logra en la medida en la que los Tribunales encargados de garantizarla cuentan con la autonomía e imparcialidad necesarias para emitir y hacer cumplir sus resoluciones respecto de las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y municipal y los particulares, y a partir de julio de 2017, sobre los procedimientos administrativos que resuelvan al imponer sanciones por faltas administrativas graves de servidores públicos y particulares. Ante este cometido, la eficacia y la eficiencia constituyen el objetivo operativo principal de nuestros órganos impartidores de justicia.

El 2020 será recordado sin duda por la pandemia a causa del virus SARS CoV2, decretada como emergencia sanitaria en México por el Consejo de Salubridad General, que colocó a la impartición de justicia en la lista de actividades esenciales, sin embargo, el tiempo generalizado de aislamiento e inmovilidad forzada implicó el cierre de todos los Tribunales debido a las escasas o nulas providencias para ofrecer alternativas de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) que permitieran la continuidad al acceso y al funcionamiento ordinario en los órganos jurisdiccionales. Nos vimos imposibilitados a cumplir con el derecho humano de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal y sus principios de prontitud e imparcialidad.

Naturalmente, esto nos llevó a un análisis sobre las condiciones estructurales, financieras, materiales, procesales, técnicas y formativas para implementar modelos de e-justicia y aplicaciones como cibertribunales con expedientes electrónicos para franquear barreras materiales, a fin de llevar a cabo procesos ajustados a los plazos y evitar dilaciones procesales en aras de racionalizar en todo momento los servicios que prestamos y restituir a los ciudadanos en el derecho humano de mérito.

Tenemos presente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde el once de junio de 2013, prevé en el párrafo tercero del artículo 6o, que es obligación del Estado garantizar el acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación. Al respecto más del 62% de nuestros Tribunales carecen de modelos de implementación que permitan admitir demandas en vía electrónica. Más del 53% no realiza aún notificaciones electrónicas y sólo 10 tribunales: Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas cuentan con legislación para el juicio en línea y el uso de la firma electrónica. De ellos sólo Guanajuato, Michoacán, Morelos, Tabasco y Tamaulipas ya están en operación.

La disparidad del desarrollo de la e-justicia en los Tribunales Administrativos es notoria, como también el contenido y servicios disponibles en los portales web, los principales trámites que se ofrecen son bajo el esquema de servicios informativos pero no como servicios interactivos que permitan intercambiar información sobre el trámite correspondiente.

Desde luego, la influencia del factor económico es relevante, al respecto sólo siete Tribunales rebasamos los 100 millones de pesos en presupuesto asignado para 2021 y ninguno alcanza los 500 millones; en tanto cinco Tribunales reciben menos de 25 millones, a saber.

ENTIDAD	PRESUPUESTO 2021	INVERSION X CADA HAB	POBLACION EN 2020	MAGISTRADOS X HABITANTES
CIUDAD DE MÉXICO	\$492,796,913.00	\$53.50	9 209 944	328,926.571
ESTADO DE MÉXICO	\$229,996,671.00	\$13.53	16 992 418	679,696.72
JALISCO	\$147,995,792.00	\$17.72	8 348 151	927,572.33
GUANAJUATO	\$147,697,197.90	\$23.94	6 166 934	1,233,386.8
MICHOACÁN	\$118,349,442.00	\$24.92	4 748 846	949,769.2
NUEVO LEÓN	\$123,616,526.00	\$21.37	5 784 442	723,055.25
GUERRERO	\$100,896,900.00	\$28.49	3 540 685	272,360.384
AGUASCALIENTES	\$24,669,786.00	\$17.30	1 425 607	475 202.33
DURANGO	\$23,261,043.00	\$12.69	1 832 650	610 883.33
COLIMA	\$19,404,782.00	\$26.52	731 391	243,797
HIDALGO	\$14,786,645.00	\$4.79	3 082 841	616,568.2
CAMPECHE	\$11,091,638.00	\$11.94	928 363	309,454.33

En este contexto, la disposición y utilización de las TIC's por parte de los órganos impartidores de justicia son fundamentales, por eso es de suma relevancia el dictamen sobre las iniciativas con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 17 de la Constitución Federal en materia de justicia digital, presentadas por las comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado de la República el 24 de febrero de 2021, que de aprobarse adicionarán un cuarto párrafo al referido artículo 17, para quedar de la siguiente manera:

“ ...

Para contribuir a garantizar el acceso de la justicia de forma ágil, oportuna e incluyente, el Poder Judicial de la Federación, y los de las entidades federativas, el Tribunal Federal de Justicia administrativa y los de las entidades federativas, los tribunales agrarios, los tribunales laborales, los tribunales electorales federal y de las entidades federativas, implementarán sus respectivos sistemas de justicia digital, mediante el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación a efecto de substanciar y resolver en línea los juicios en todas sus etapas, así como la consulta e integración de expedientes electrónicos en los términos de lo dispuesto por la ley. También la ley establecerá las diligencias y procesos que por su naturaleza deben ser presenciales para garantizar una adecuada impartición de justicia.”

Es importante destacar también, el contenido del artículo cuarto transitorio que dispone que la Cámara de Diputados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito federal y sus equivalentes en las entidades federativas, deberán considerar los recursos presupuestales necesarios para la implementación progresiva de la justicia digital.

Se vislumbran tiempos nuevos y nuevos desafíos también, desde los presupuestos hasta el modelo correcto de implementación de ciberjusticia que considere la brecha digital, la protección y seguridad de los datos personales, los sistemas seguros y eficaces de comunicación, la desigualdad en el acceso a las tecnologías y la adecuación de los marcos regulatorios. Hasta entonces.



Por: Magistrado Pedro de León Sánchez

De raigambre europea, la Justicia Administrativa tuvo en Francia uno de sus más fuertes bastiones, que se consolidó con el establecimiento del Consejo de Estado Francés, creado como reacción a la acción totalizadora del absolutismo monárquico, constituyendo un ente autónomo, ajeno a la estructura oficial, que se encargara de revisar la legalidad de los actos de autoridad cuando estos no fueran aceptados por los gobernados y de que mediante procedimientos sencillos y equitativos se pudiera anular toda orden de gobierno cuando se demostrara que era producto del exceso, del abuso o de la ilegalidad. Pero el país galo no solamente fue un fuerte impulsor del Derecho Administrativo como regulador de su propio sistema de gobierno, sino que también ha servido de ejemplo, o cuando menos de referente, para la instauración de muy diversos sistemas que tienen bajo su cuidado el velar que prevalezca la observancia de la ley en los actos y resoluciones de la administración pública de otras muchas naciones.

Por lo que a México corresponde, en 1936 fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación, primer antecedente formal de la Justicia Administrativa en nuestro país, y aunque en sus inicios conocía solamente de asuntos tributarios y era un tribunal de mera anulación, con los años fue ampliando y fortaleciendo su competencia para conocer de todos los conflictos de esta índole que se presenten entre la Administración Pública Federal y los particulares, sean estos personas físicas o morales y que ya dispone de plena jurisdicción. En su momento se transformó en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hasta llegar a ejercer su función como Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como actualmente se denomina.

El día tres de abril próximo se cumplirán veinte años de que la Justicia Administrativa llegó a Zacatecas. En un día como ese, del año 2001, quedó instalado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas. Con ello pasamos a formar parte de las entidades que contaban con una institución creada especialmente para el conocimiento de litigios sobre asuntos de naturaleza administrativa, situación que con anterioridad solo diecinueve localidades en el país habían conseguido, siendo la primera de ellas el entonces llamado Distrito Federal, que cuenta con su Tribunal desde 1971.

Por disposición de su ley, reglamentaria de los artículos 112 y 113 de la Constitución Política del Estado, quedó conformado como un Tribunal especializado, unitario, de plena jurisdicción, con una estructura definida, con una competencia precisa y cuyas sentencias constituirían Jurisprudencia, reglamentando el Juicio de Nulidad, que consistía en un procedimiento breve, ágil y totalmente equitativo con las mismas oportunidades procesales para los involucrados, agregando que formaría parte de la Administración, pero con plena autonomía para el dictado de sus resoluciones y que su relación sería por medio de la Secretaría General de Gobierno pero estrictamente en el aspecto administrativo, Secretaría que en ese momento estaba a cargo del Señor Licenciado Arturo Nahle García. Situación esta última que se modificó a inicios del año 2003 en que el Tribunal pasó a formar parte del Poder Judicial del Estado, como órgano autónomo, gracias a la iniciativa y respaldo del Señor Licenciado Felipe Borrego Estrada, entonces Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Los actos previos a la instalación fueron: La promulgación de la Ley en el mes de Marzo del año 2000, la publicación de la misma en el Periódico Oficial del Estado el día primero de abril del mismo año y el nombramiento del Magistrado Presidente, a cargo de la Honorable LVI Legislatura del Estado, a finales del mes de diciembre también del año 2000.

El Contencioso Administrativo de Zacatecas brindó sus servicios durante el periodo comprendido del citado 3 de Abril de 2001 al 18 de Julio de 2017. Al día siguiente entró en vigor la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, que nos obligó a su aplicación conservando el carácter de Tribunal Unitario hasta que fueron nombrados y tomaron posesión los tres Señores Magistrados del nuevo órgano colegiado, denominado Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, que a partir de enero de 2018 tiene a su cargo la impartición de esta clase de justicia en territorio zacatecano, órgano que como es sabido está integrado por tres acreditados profesionales del Derecho, que cuenta con una estructura renovada y nuevas atribuciones en materia de combate a la corrupción y responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Existen suficientes razones para hacer referencia a la efeméride que nos convoca en esta ocasión, no solo con remembranzas y festejos, sino igualmente haciendo un análisis en retrospectiva que permita reconocer aciertos, pero también deficiencias, en aras de mejorar los servicios que se brindan a la ciudadanía. La celebración es justificada porque, en primer término, debemos reconocer el esfuerzo de los gobiernos por ampliar y mejorar en todos los ámbitos el servicio público, más tratándose de la impartición de justicia en cualquiera de sus manifestaciones y, en segundo lugar, porque un sistema de Justicia Administrativa sólo es propio de sociedades que han alcanzado cierto grado de desarrollo y avances en la democratización de su vida en común, pues en eso se traduce el que los administrados puedan inconformarse y obtener la anulación de los actos del gobierno cuando sean excesivos o, de plano, vayan en contra de los dictados de la Ley, entendiendo que no se busca debilitar o diluir al Estado, sino solo limitarlo, induciéndolo a observar el principio de legalidad, partiendo de que el primer obligado a respetar la ley es la autoridad. Por otra parte, la Justicia Administrativa está contribuyendo a la lucha frontal contra la corrupción.

Abundando en lo ya comentado, el inicio de la Justicia Administrativa en Zacatecas reviste singular importancia porque, reiteramos, han transcurrido dos décadas de que los zacatecanos cuentan con una valiosa herramienta para la defensa de sus derechos y salvaguarda de sus intereses que pueden utilizar en contra de la acción gubernamental cuando es indebida, sometiéndose al veredicto de un Órgano Jurisdiccional que, además de contar con nuevas y diversas atribuciones se ha caracterizado por su profesionalismo, su independencia, su estricto apego a las leyes aplicables y que se transforma y actualiza para ser más eficiente y más eficaz, lo que indiscutiblemente ha generado confianza tanto en los administrados como en las autoridades, pues así lo refleja el número cada vez mayor de asuntos que son de su conocimiento.

PROSPECTIVA DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE ZACATECAS



Por: Magistrada Raquel Velasco Macías

Agradecimientos

La justicia contenciosa administrativa es de novel data en nuestra Entidad, quienes participamos en el elenco institucional de sus distintas etapas: génesis, transición, implementación y consolidación, nos sumamos a la conmemoración de sus 20 años de existencia. Para mis compañeros magistrados y al personal que conforma el equipo de trabajo del Tribunal de Justicia Administrativa ¡Justicia y gracia!

Horizonte de la Justicia Administrativa

Desde el inicio de mi formación académica en la Facultad de Derecho, tuve una fascinación particular por el derecho civil. Me resultaba sorprendente descubrir la forma en que el pueblo romano tuvo la capacidad de apropiarse de la intelectualidad helénica para crear instituciones jurídicas con una vigencia indiscutible en el derecho contemporáneo y con las capacidades para regular y armonizar las relaciones humanas. A la postre, la práctica forense, jurisdiccional y docente, generaron en mí la convicción de pensarlo imprescindible no solo en la ciencia jurídica, sino como elemento fundamental del Estado Mexicano anclado al orden constitucional y la posibilidad de dotar de fortaleza y solidez a los poderes e instituciones que lo integran.

Relaciono esta última aseveración con la propuesta del filósofo austriaco Karl R. Popper, acerca de dotar a la justicia de los siguientes elementos constitutivos: una distribución equitativa de la carga de la ciudadanía, relacionada con las limitaciones de la libertad necesarias para la vida social; el tratamiento

igualitario de los ciudadanos ante la ley, siempre que las leyes mismas no favorezcan ni perjudiquen a determinados ciudadanos individuales o grupos o clases; la imparcialidad de los tribunales de justicia, y una participación igual en las ventajas (y no sólo en las cargas) que puede representar para el ciudadano su carácter de miembro del Estado.

Los procesos de secularización de la iglesia católica dieron paso al surgimiento de los estados nacionales, las obras que justificaron su existencia (*Contrato Social* de Juan Jacobo Rousseau o al *Leviatán* de Thomas Hobbes, entre otros) postularon un concepto de justicia en el cual el individuo cede parte de sus libertades a cambio de la tutela estatal de sus derechos esenciales, se trata de una visión antagónica a la propuesta de Popper, en tanto que para él, justicia abarca y explicita todas las clasificaciones jurídicas situando en un plano igualitario a las instituciones, las leyes y los ciudadanos, prescinde de la visión jerárquica y de prelación, sugiere una corresponsabilidad del trinomio en el desarrollo del entramado social. Por ello, en el sentido que sugiere Thomas Kuhn para un paradigma, al integrar sociología, derecho y ciencias políticas tanto en el sentido teórico, como de sus aplicaciones ejemplares de resultados, experimentación y observación, genera incentivos para su cuestionamiento, debate y perfectibilidad.

Una vez que las voces y los hallazgos de académicos, investigadores, operadores del sistema de justicia contencioso administrativo, se trasladaron a la arena legislativa y de las autoridades ejecutivas, se concertó la reforma para la creación de un nuevo modelo de justicia administrativa. Con ella, se estableció un nuevo diseño institucional tanto de los órganos jurisdiccionales, sus atribuciones y ámbito de competencia, como de una confluencia de actores ciudadanos y gubernativos que integran y operan los sistemas anticorrupción.

Profesionalmente viví esa transición en el cambio de modelo y lejos de repensar el pretérito y el *leitmotiv* que se encuentra diáfananamente estudiado en

textos especializados, sugiero algunos parámetros para continuar la implementación y consolidación del mismo en el porvenir.

Desaconsejo la receta simplista y cómoda de pensar en la solución de los problemas públicos a través del reformismo, consistente en la improvisación de modificaciones legales carentes de estudio y fundamento exhaustivo, ni argumentos que las justifiquen, mucho menos de sus consecuencias, más cercano a la estridencia mediática que al riguroso diagnóstico de las causas que las motivan para conformar alternativas de soluciones estructurales. Jürgen Habermas advierte de los problemas que origina la *hiperjuridicidad*, también sistemas normativos inconexos y las consecuencias para el entramado de instituciones que lo interpretan y aplican, además de las dificultades en el control constitucional. Vuelvo a los clásicos y lamento enmarcar esa práctica en la sentencia de Sócrates “Es un error de los hombres, no de las leyes”.

Aconsejo pensar en instituciones de justicia inclusivas que mantienen una comunicación con los actores que orbitan en su ámbito de actuación, permiten crear, mantener y acrecentar su legitimidad y con ello, las capacidades de cumplir expectativas y satisfacer necesidades, en el caso que nos ocupa, pensar en una nueva gobernanza judicial. Es pertinente en responsabilidad, pero sobre todo por convicción el acompañamiento de la medición de indicadores de desempeño, satisfacción y calidad en la cotidianidad del quehacer institucional, así como establecer mecanismos de gestión para la mejora continua.

La comunidad jurídica del estado de Zacatecas es el principal activo social para construir un nuevo paradigma en el sistema jurídico, los beneficios sociales originados en este consenso generado por el debate y las aportaciones, pueden inscribirse en la historia clásica del derecho referido en el primer párrafo de la disertación. Guardo para mí la convicción de que las ideas comparten alguna de las características jurídicas, también son imprescriptibles.

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN TIEMPOS DE PANDEMIA



Por: Magistrado Uriel Márquez Cristerna

A un año y días de vivir la problemática que reviste la pandemia de Covid 19, nos representa sin duda enormes retos y desafíos en todos los campos y materias; quiero referirme particularmente a la impartición de justicia administrativa en nuestra entidad, que a partir del pasado día 19 de marzo de 2020 y a la fecha, está inmersa en un proceso de transformaciones que en todo momento deben garantizar el derecho humano de la sociedad al acceso a una justicia pronta, completa, gratuita e imparcial.

Me permito dar una reseña de los temas centrales que emergen a partir de que asumí el honroso cargo de Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, no sin antes expresar un reconocimiento especial a la Magistrada en Retiro, Lic. Raquel Velasco Macías, a los Magistrados que actualmente integran Pleno junto a un servidor, Dra. Aída Alicia Lugo Dávila y Mtro. Gabriel Sandoval Lara, así como al compromiso que cada día asume el personal que conforma la estructura de nuestro Órgano Jurisdiccional en pro de la administración de justicia.

También mi gratitud a los años de trabajo al frente del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al Magistrado en Retiro, Lic. Pedro de León Sánchez, quien el 26 de diciembre del año 2000, fue nombrado por la Legislatura del Estado Magistrado Presidente de dicho tribunal, antecedente del órgano que actualmente presido.

Fue hasta el 3 de abril de 2001, cuando se integra e instala el primero de los tribunales y el próximo día y mes de abril se cumplirán veinte años de la justicia administrativa en Zacatecas. En ese orden de ideas es en el año 2003, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo pasó a formar parte del Poder Judicial

del Estado, situación que se mantuvo así por casi catorce años, hasta la reforma constitucional de 2017. Finalmente, agradezco al Magistrado Dr. Arturo Nahle García, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, por todo su apoyo a nuestro Órgano Jurisdiccional.

La nueva Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Zacatecas en el Tomo CXXXI, Decreto 576, del sábado 2 de enero de 2021, nos otorga la posibilidad de dar trámite al procedimiento contencioso totalmente de forma virtual, a través del juicio en línea –cuando así lo soliciten las partes–, de realizar las notificaciones electrónicas en el juicio tradicional; lo que nos ubica como el Estado número 8 en contar con una legislación de vanguardia que implementa el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC's).

Con la finalidad de hacer más efectivo el servicio que presta el Tribunal de Justicia Administrativa, se analizó la posibilidad de la implementación de un medio de comunicación entre el juzgador y el justiciable mediante el uso de las TIC's, que son de gran ayuda en la labor jurisdiccional.

El Juicio en Línea.

El Juicio en línea, sin lugar a dudas es una de las dos reformas más importantes de la Ley de Justicia Administrativa. El mismo, iniciará su operación en el mes de julio del presente año, dado que así fue establecido en el artículo tercero transitorio; sin embargo, para no ser tan extensivo, cito los puntos finos del Juicio en Línea:

1.- Esta modalidad permite la tramitación del juicio totalmente de manera electrónica.

- 2.- En general, el procedimiento sigue las reglas del juicio tradicional.
- 3.- Se tramitará por medio del SIT-ZAC, con el uso de la firma electrónica e.FIJA (firma electrónica en jurisdicción administrativa).
- 4.- Para promover en esta modalidad, los usuarios deberán registrarse obteniendo una clave de acceso y contraseña, lo que garantiza un acceso seguro y controlado.
- 5.- Todas las actuaciones serán por medio del sistema, por lo que se formará un expediente electrónico.
- 6.- Al presentar una promoción, se genera un acuse electrónico, donde se señala hora y fecha de recepción.
- 7.- Notificaciones por boletín electrónico. Hábiles las 24 horas del día.
- 8.- El fundamento lo encontramos dentro del capítulo 10 de la ley, del artículo 133 al 154.

Con ello se advierte la posibilidad que se otorga a las partes, de elegir tramitar su juicio ya sea en la vía tradicional (en papel) o vía electrónica, a través de un expediente digital en todos sus términos.

Las Notificaciones Electrónicas.

La manera de notificar las actuaciones y los términos procesales del Tribunal es otra de las reformas más novedosas e importantes contenidas en nuestra Ley de Justicia Administrativa.

Del artículo 86 al 100 de la citada Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas encontramos el fundamento legal del procedimiento implementado en las notificaciones y términos.¹

1. Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas
<http://trijazac.gob.mx/phocadownload/docs/MarcoNormativo/Ley%20de%20Justicia%20Administrativa%20del%20Estado%20de%20Zacatecas%20-%20VIGENTE.pdf>

La nueva Ley contempla diversas formas de realizar las notificaciones, éstas son: personalmente, por boletín electrónico, oficio, estrados y por correo certificado con acuse de recibo.

Respecto de las notificaciones por boletín electrónico, las partes tienen la obligación de señalar en su primer escrito a la par de su domicilio, una o varias direcciones de correo electrónico.

Acorde a nuestra legislación en el supuesto de que el demandante omita señalar su correo electrónico en el escrito inicial de demanda, se le requerirá por única ocasión y notificándole personalmente para que lo proporcione en un término de 5 días, apercibido de que, en caso de no hacerlo, no se le enviará el aviso previo.

Al correo proporcionado por la parte actora se enviará un aviso en el sentido de que en los próximos 3 días hábiles se realizará la notificación por boletín electrónico; el aviso incluye el archivo digital en formato PDF que contiene el acuerdo o resolución a notificar y únicamente en el caso del emplazamiento, se enviará también el escrito de demanda y anexos.

La anterior con la finalidad de que las partes tengan conocimiento con varios días de anticipación a la publicación del boletín electrónico y consecuentemente al inicio de los términos procesales, del acuerdo o resolución emitidos por el Tribunal.

De conformidad al procedimiento, al cuarto día de enviado el aviso, se publicará la notificación en el boletín electrónico, donde se asentarán los datos relativos a la Sala que corresponda, el número de expediente, identificación de las partes, así como el tipo de actuación de que se trate; el boletín electrónico se consulta directamente en la página web del Tribunal.²

Es importante hacer la precisión respecto a que las partes son las responsables de proporcionar la dirección de correo electrónico correcta, no obstante que en cualquier etapa del procedimiento cuenten con la opción de realizar cambios o señalar nuevas direcciones.

Ante la falta de señalamiento de correo electrónico o aviso de cambio, las notificaciones se realizarán por medio del boletín electrónico, sin que sea necesario el envío del aviso electrónico. Esto es, las partes no tendrán acceso a conocer el contenido de la actuación emitida por el Tribunal que brinda el aviso previo y tendrán el riesgo de que el término procesal se les venza si es necesario realizar alguna promoción; puntualizando que con ello no se viola el derecho de aquellas, para acudir al Tribunal a consultar físicamente sus expedientes.

Es así que las notificaciones electrónicas a las partes se entenderán realizadas con la sola publicación en el Boletín Electrónico, con independencia del envío de los avisos electrónicos, dado que éstos son únicamente para efecto de hacer del conocimiento que dicha determinación se publicará en el boletín y comenzarán los términos procesales correspondientes.

Cabe señalar que los particulares y autoridades, mientras no se haya realizado la publicación por boletín electrónico, podrán comparecer al Tribunal a notificarse

2. www.trijazac.gob.mx

personalmente, ello, porque no se puede coartar el derecho a las partes, en caso de que se encuentren en las instalaciones de nuestro órgano jurisdiccional, a ser notificados por esa vía.

Por otro lado, atendiendo a que como sabemos la Ley de Justicia Administrativa abarca su aplicación en la totalidad del territorio zacatecano, debemos señalar la consideración más importante a tomar en cuenta por las autoridades administrativas que sean parte en el juicio contencioso.

Nos referimos al supuesto de que cuando no se tenga registro de la dirección de correo electrónico de una autoridad que haya sido señalada como demandada, en el emplazamiento vía oficio, se le requerirá para que a más tardar al contestar la demanda, señale dirección de correo electrónico para realizarle las notificaciones subsecuentes, apercibiéndola que en caso de no hacerlo, no se le enviará el aviso previo correspondiente, es decir, no le dará acceso a conocer electrónicamente la actuación emitida.

Para debida constancia en autos tanto del juzgador como de las partes, respecto de la fecha en que fue realizada la notificación por medio de la publicación del boletín electrónico, el sistema informático del Tribunal emitirá automáticamente las constancias correspondientes a las publicaciones realizadas en el boletín electrónico para cada actuación, en las que constarán que las notificaciones se han realizado, mismas que serán pasadas ante la fe del actuario para su validez y quedarán obrando en autos.

Para concluir con el presente artículo, refrendo el compromiso del Tribunal que orgullosamente encabezo, con la sociedad y con los tiempos que han marcado la historia, evolucionando hacia una impartición de justicia electrónica, que sin duda,

es un proceso que en definitiva debemos sostener, implementar y consolidar. Dejo pendientes otros temas de la Ley como lo son: La Conciliación, Aclaración de Sentencia, Jurisprudencia y Juicio de Lesividad.

EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA



Por: Magistrada Aída Alicia Lugo Dávila

El Estado de Derecho debe contener, ente otros elementos, la disposición de los medios para la defensa de los particulares frente a la administración. Esto implica que existan procedimientos claros y sencillos para que los individuos puedan hacer valer sus derechos ante el posible error, omisión o abuso de autoridad administrativa. Regenerar las instituciones, acorde al verdadero Estado Social Democrático de Derecho, implica la sensibilización y compromiso de las administraciones públicas —fundamentalmente en aquellos actos que tienden a modificar o lesionar la situación jurídica de los particulares— para que sus acciones estén dentro de los parámetros constitucionales de motivo y fundamentación.

A 20 años de la creación del primer Órgano dedicado a la jurisdicción administrativa en Zacatecas, es necesario reconocer la evolución de la joven institución que comenzó como un Tribunal Unitario; hoy es un Colegiado, dividido en tres Salas; dos Especializadas en contencioso administrativo y una en Responsabilidades Administrativas Graves, un Pleno colegiado para resolver los recursos a las decisiones de las Salas Especializadas. Este nuevo Tribunal enfrenta los retos generados por las tecnologías de la información para ofrecer la mejor alternativa procesal a los sujetos de derechos.

Esta conmemoración nos convoca la reflexión: ¿justicia y jurisdicción son lo mismo? La definición más elemental de justicia nos dice que es la voluntad firme y

constante de dar a cada uno lo que le pertenece.¹ La acepción de jurisdicción administrativa que tomamos es la que proviene de *juris*, derecho, *dicción*, desire, o decir. Decir o aplicar el derecho al caso concreto, por tanto, es el aspecto procesal y decisivo de la Justicia Administrativa. En ese tenor, nos parece importante considerar otros factores que pueden ayudarnos a consolidar la justicia en materia administrativa. A ese conjunto de factores lo llamaremos ámbito de la Justicia Administrativa, en el que destacamos aquellos que por el nivel de incidencia o cercanía con la justicia administrativa pueden ampliar el rango de observación y acción en torno a este quehacer público garante del derecho. En la tarea por definir ese ámbito colocamos en primer lugar a la voluntad legislativa para actualizar y dotar de los instrumentos procesales al Organismo Jurisdiccional en su cometido de aplicar la norma general al caso concreto, de manera pronta, completa e imparcial. Aunado a la ley específica hay un marco jurídico vinculado que constituye el soporte para la tarea jurisdiccional. En ese sentido es pertinente preguntar: ¿no es la congruencia entre este conjunto de leyes lo que puede darle el carácter sistémico al marco normativo de la justicia administrativa? De ser así, se abre un camino de análisis propositivo para reconocer el grado de congruencia entre las múltiples leyes que conforman la materia administrativa, camino que nos obliga a elaborar un estudio comparado para definir y promover un sistema normativo que dé soporte a la Justicia Administrativa, es una tarea pendiente.

Otro factor para conformar ámbito de la justicia administrativa, son ineludiblemente los actos administrativos. Universo multidisciplinario, en el que convergen el nivel estatal y municipales de las administraciones. De los que debemos considerar materia de análisis el conjunto de actos previos necesarios para que las autoridades administrativas competentes emitan su voluntad y pueda producir consecuencias sea para crear, modificar, extinguir o reconocer derechos

¹ ESTRICHE diccionario de Legislación y Jurisprudencia, tomo II. Cárdenas Editor y Distribuidor. Edición de 1986. Al original que data de 1873. No obstante, su antigüedad, ha sido una definición que permanece no solo entre personas no profesionistas del derecho como en los que sí lo son. Concepto vertido por gran parte de mis maestros en la licenciatura. Utilizado en esta ocasión precisamente por considerarlo de manejo común.

u obligaciones de los particulares, es decir emitir un acto administrativo. En este universo de actos administrativos que no solo varían en materia sino en normas, fases, plazos, requisitos y la forma de emisión que adquieren, variaciones que dan cuenta de la complejidad de este universo.

Previo a la emisión de cada acto administrativo hay una secuencia que podemos conocer como el procedimiento administrativo simple —a diferencia del contencioso en el que se establece la *Litis* e interviene un órgano jurisdiccional ante las partes que se colocan en igualdad de circunstancias— que está conformado con los actos que la norma determina como necesarios para a la emisión del acto administrativo, en este procedimiento se advierte una relación entre la autoridad y los particulares. Es en este universo de procedimientos simples donde está la primera oportunidad para que la actuación de las autoridades competentes de las administraciones publicas sea en el marco de la justicia, a través de la emisión de actos sostenidos en el motivo y la fundamentación. Durante décadas, el predominio del poder ejecutivo permitió que la discrecionalidad tuviera un margen amplio en las decisiones. Afortunadamente, los procedimientos para la emisión de los actos administrativos se han nutrido de normas que acotan dicha discrecionalidad. Sin embargo, por su número y variedad no se ha logrado converger en las bases de un procedimiento administrativo común. Si adaptamos el concepto de justicia anotado, entonces, las autoridades administrativas —al desahogar procedimientos administrativos simples y asegurar el ejercicio del derecho del particular que les es propio y que fue restringido por la ley a causa de un interés general— estarán contribuyendo a la justicia al emitir un acto administrativo motivado y fundado. Es con este acto de autoridad que las administraciones publicas pueden cumplir en sentido amplio con el cometido de “dar a cada quien lo que les corresponde”.

En este orden de ideas, la emisión cotidiana de los actos administrativos forma parte del ámbito de la justicia. Luego entonces, es de fundamental

importancia el nivel de conocimiento del derecho para toda autoridad administrativa. Por tanto, resulta lógico pensar en el sistema de profesionalización de los servidores públicos como estrategia coadyuvante para el conocimiento, especialización y actualización en materia administrativa.

Otro factor a considerar como contexto de la justicia administrativa es el conjunto de profesionales del derecho que deciden ejercer en la materia. Hay un creciente interés en esta área. Podría ser fortalecido a través de las facultades de derecho con investigación y cursos en materia de justicia y jurisdicción administrativa. Recordemos que, por ejemplo, en la Universidad Autónoma de Zacatecas el procesal administrativo y fiscal contencioso se imparte únicamente en un semestre.

En la tarea de reconocer los factores que inciden en la justicia administrativa no debemos soslayar a los particulares: “el otro mundo.”² Es en este mundo de los particulares donde observamos la posibilidad del ejercicio de la ciudadanía plena. De todos los particulares que sienten el agravio de un acto administrativo, ¿cuántos saben que tienen el derecho de recurrir o demandar la nulidad? De los que saben, ¿cuántas personas deciden hacerlo?, ¿hay confianza en la jurisdicción administrativa? No basta con conocer los derechos sino ejercerlos, defenderlos, difundirlos y, por qué no, incidir en su fortalecimiento. En términos generales, la ciudadanía en México está inmersa en el desconocimiento y la desconfianza. Por ello, este ámbito, el de los particulares en ejercicio de sus derechos, es otro de los aspectos a tomar en cuenta en una evaluación amplia de la justicia administrativa en Zacatecas. ¿A quién corresponde la difusión del derecho a la justicia administrativa? Probablemente a todos, instituciones y particulares.

² Así decía mi maestro de derecho administrativo Raúl Rodríguez Santoyo, “hay un mundo en la administración y otro mundo son los particulares”. Por cierto entonces, eran dos años de la materia de derecho administrativo, en cuarto y quinto año, lo cual significaba que derecho constitucional y teoría del estado eran materias antecedentes.

Dejo de lado el presupuesto no por menor importancia. Enumero a manera de invitación a reflexionar en la evolución del contexto en el ámbito de la justicia administrativa: el marco jurídico, las autoridades administrativas competentes, los procedimientos para la emisión de los actos administrativos, la confianza de los particulares, los profesionistas del derecho, la investigación y la academia, todos elementos que debemos incluir para reconocer los 20 años de Justicia Administrativa en Zacatecas.

LA JURISPRUDENCIA EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS GRAVES



Por: Magistrado Gabriel Sandoval Lara

El 19 de julio de 2017 inició vigencia la Ley General de Responsabilidades Administrativas¹, ordenamiento legal cuyo objeto es distribuir competencias entre los órganos de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, sanciones y las que correspondan a particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Y si bien el derecho administrativo sancionador ha advertido un desarrollo constante en la construcción de sus principios, la Ley General establece estructuras orgánicas, facultades y procedimientos que no encajan en el anterior régimen, de ahí que se hace necesaria la interpretación a los nuevos dispositivos para el correcto ejercicio de las facultades de los operadores.

El derecho administrativo sancionador no es derecho penal², si bien existen principios que son coincidentes en ambos, en cuanto al primero advertimos una incipiente generación en sus aspectos rectores, mientras tanto, los de derecho penal podrán aplicarse con matices y modulaciones respetando la esencia del derecho administrativo en esa vertiente³.

¹ Publicación en el DOF el 18 de julio de 2016.

² Registro digital: 2020894, número de tesis: I.4º.A.176 A (10a.).

³ Registro digital: 2018501, número de tesis: 2a./J. 124/2018 (10a.).

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la tesis P./J. 99/2006⁴, que es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal. Con la nueva ley, esta tesis adquiere relevancia importante.

Ya que se trata de competencias y procedimientos novedosos que necesitan consolidarse con la interpretación y aplicación de la ley en casos concretos, lo que dará pauta a transitar de manera ordenada y, en su momento, afianzarlos para una adecuada aplicación del derecho en este tipo de asuntos; por ahora nos corresponde como operadores coordinarnos y sostener interpretaciones con sustento jurídico y esperar los criterios de jurisprudencia que los órganos jurisdiccionales competentes determinen.

En ese sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis por contradicción con número de tesis XVI.1o.A.205 A (10a.)⁵ estableció una primera regla para el trámite de los asuntos, ésta se encamina a resolver un problema de aplicación de leyes, así, resolvió en síntesis, que será aplicable la Ley General de Responsabilidades Administrativas en aquellos casos en que la investigación se inició con ésta, con independencia de la fecha de ejecución o consumación de la conducta reprobable.

⁴ Registro digital: 174488, rubro: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.

⁵ Registro Digital: 2022382, rubro: RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN QUE SE HUBIERE INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, RESULTA APLICABLE PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).

Este criterio ratificó el propio del Tribunal, que se sostuvo en actuaciones y reuniones de coordinación con los operadores del sistema, lo que permitió transitar estos primeros años.

En cuanto a principios como presunción de inocencia, tipicidad, reserva de ley, non bis in ídem y debido proceso, la jurisprudencia advierte la aplicabilidad de matices y modulaciones en la materia, características que deberán definirse en el ejercicio de la administración de justicia, en apego a las disposiciones de la Constitución Federal, los ordenamientos legales internacionales y jurisprudencia en materia de DD HH.

Un ejemplo de ello es la tesis con registro digital 2022333⁶, que determina que el principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla probatoria, no es aplicable en el procedimiento de responsabilidades resarcitorias, al ser su finalidad la de restituir el daño o menoscabo ocasionado a la Hacienda Pública, de ahí que corresponderá a la parte actora probar los fundamentos y hechos de su pretensión.

Así también, se emitieron criterios que inciden en respetar la seguridad jurídica de los presuntos responsables y establecen bases normativas en las actuaciones de las autoridades encargadas de aplicar la ley; como ejemplo, la importancia de la parte denunciante en el procedimiento, se le otorga interés legítimo para la promoción de amparo, lo que implica que debe ser tomada en cuenta en todo el procedimiento, reconociéndole su derecho de defensa como parte⁷.

⁶ Número de tesis: 2a./J. 45/2020 (10a.); rubro: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. TAL PRINCIPIO EN SU VERTIENTE DE REGLA PROBATORIA ES INAPLICABLE EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS.

⁷ Registro digital: 2021927, número de tesis: XXII.3o.A.C.4 A (10a.).

De igual forma, la excepción al principio de definitividad en las sentencias dictadas por el Tribunal en estos procedimientos, al establecer la optatividad del recurso de apelación y la posibilidad de acudir de manera directa al amparo⁸.

En este espacio es importante señalar que, con la nueva Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, se estableció una nueva estructura orgánica que permite en segunda instancia conocer del recurso de apelación por el Pleno, sin que integre éste el Magistrado de Sala Especializada que dictó la sentencia, lo que en su momento podría cambiar la optatividad que ha sostenido el Tribunal Colegiado de este Circuito.

De igual manera, la Ley General establece el recurso de revisión del que podrán hacer uso las autoridades partes en el procedimiento en contra de las sentencias, con la nueva ley y estructura orgánica del Tribunal, se otorga esta posibilidad de dar trámite al recurso y resolverse por el Pleno, con la misma regla comentada aplicable a la apelación.

En este orden de ideas, los principios del derecho administrativo sancionador se encuentran en un proceso de construcción, si bien se puede acudir a los principios sustantivos del derecho penal de forma prudente, también lo es que debe prevalecer su esencia como vertiente del derecho administrativo.

⁸ Registro digital: 2021997, número de tesis: V.1o.P.A.10 A (10a.).

580 AÑOS DE FISCALIZACIÓN EN MÉXICO: DE LA FISCALIZACIÓN A LAS CUENTAS DE LA HACIENDA REAL, AL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



Por: Auditor Raúl Brito Berumen

Lo que hoy conocemos como Auditoría Superior de la Federación (de la federación y entidades de fiscalización local) encuentra su origen más remoto en la antigua institución llamada Tribunal de Cuentas, fundado en 1437 por el Rey Juan II de Castilla. Esta Institución permaneció 16 años en funciones, para que posteriormente se creara el Tribunal Mayor de Cuentas por las Cortes Españolas en el año 1453. Ambas instituciones tenían la función de fiscalizar y glosar las cuentas de la Hacienda Real.

Un siglo y medio después, en el año de 1605, el Rey Felipe II promulgó la fundación de Tres Tribunales de Cuentas, cuyas oficinas estaban ubicadas en la antigua ciudad de México, en la Ciudad de Lima, Perú y en la Ciudad de Santa Fe, Colombia.

Fue hasta el año de 1624 que se creó el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España, cuyo objetivo específico era la revisión de los gastos derivados de la expedición de Hernán Cortés al nuevo continente.

Para el 16 de noviembre de 1824, aparejado a la creación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, se expidió el Decreto titulado *De Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública* por el cual

desaparece el Tribunal Mayor de Cuentas y se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, Órgano Técnico dependiente de la Cámara de Diputados, cuya función era examinar y glosar las cuentas de la hacienda y crédito público.

Finalmente, el 27 de diciembre del 2000 nace una entidad llamada Auditoría Superior de la Federación, cuyo sustento legal recae en la entonces denominada Ley de Fiscalización Superior de la Federación.¹

El 26 de febrero de 2015, tuvo lugar en la Cámara de Diputados la aprobación del paquete de reformas constitucionales para crear el Sistema Nacional Anticorrupción, con un marcado respaldo de esa soberanía a la propuesta de actualización del marco normativo, que se reflejó en la votación final obtenida: 409 votos a favor, 24 en contra y 3 abstenciones.

Esta reforma modificó 14 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y atañe a los tres poderes y a los tres niveles de gobierno. Sus objetivos específicos son los siguientes:

- Ampliar las facultades del Congreso de la Unión.
- Instituir el Sistema Nacional Anticorrupción.
- Extender las facultades de la Secretaría de la Función Pública del Ejecutivo Federal.
- Aumentar las facultades a la Auditoría Superior de la Federación.
- Crear el Tribunal de Justicia Administrativa.
- Establecer la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

¹ “Antecedentes de la Creación del Órgano Superior de Fiscalización”, en http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1730/Organo_Superior_Fiscalizacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Esta gran cruzada anticorrupción introdujo grandes cambios, particularmente en lo relacionado con la ampliación, reforzamiento y creación de nuevas facultades para los organismos públicos citados, que integran y dan forma al Sistema Nacional Anticorrupción.

En lo concerniente a la Auditoría Superior de la Federación, así como a las Entidades de Fiscalización Superior Locales, entre las que destaca la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, esta transformación del marco normativo se tradujo en el reforzamiento y creación de nuevas facultades:

- El fortalecimiento de los principios de *legalidad* (aplicación estricta al gobernado únicamente de lo que está establecido en la Ley); *definitividad* (una sola revisión por ejercicio); *imparcialidad* (aplicación objetiva de la ley empleando una metodología científica, sin injerencia de factores políticos, ni de otra índole); y la *confiabilidad* (profesionalización permanente y rigurosa a través del desarrollo de una metodología técnica, que eleve sustancialmente la asertividad y congruencia en los resultados).
- La facultad del ente fiscalizador para solicitar información sobre el ejercicio en curso, como resultado de la planeación de sus auditorías.
- Derogación de los principios de anualidad y posterioridad.

Este impulso sin precedentes al combate de la corrupción, está permitiendo que la fiscalización y rendición de cuentas produzca resultados efectivos, con la promoción de responsabilidades a partir de la facultad de investigar y substanciar faltas administrativas no graves, y la posibilidad que las faltas graves procedentes se consignen al Tribunal de Justicia Administrativa. Institución que ahora está dotada de plena autonomía para dictaminar sus fallos, dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares, además de ser el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las

responsabilidades administrativas que ahora la legislación determina puntualmente como graves (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, positiva y vigente en el derecho mexicano, julio de 2017), así como a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades. Destaca también en este sentido, la facultad adquirida por dicho órgano de impartición de justicia administrativa de fincar a los responsables, el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos.

El Tribunal de Justicia Administrativa cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera y mantiene con los otros órganos del estado, relaciones de coordinación. Esto se traduce en autonomía para dictar sus fallos y no dependencia directa o indirecta con alguno de los poderes.²

Del Tribunal de Cuentas de 1437 tuvieron que pasar 580 años para consolidar una fiscalización y rendición de cuentas, acorde a los tiempos y circunstancias de una sociedad cada vez más exigente, no sólo en los resultados del uso del dinero público, sino también en el irrestricto respeto a los derechos humanos de los gobernados, con procesos de certidumbre y legitimidad jurídica que le garanticen la protección de sus garantías individuales a partir de la presunción de inocencia. A tiempos reducidos y con un sinfín de obstáculos y tal vez paso a paso, esta vez estamos en el camino correcto.

Basta con echarle una mirada a los resultados en materia de responsabilidades, que con disciplina procesal y constancia se han obtenido. Mucho ha tenido que ver la coordinación institucional, así como el perfeccionamiento de las leyes, para que sigamos avanzando en la mejora de

² Cfr. Romero Goudiño, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, México, INACIPE, 2015, pp. 69-108

nuestras funciones institucionales y cosechando los frutos del arduo trabajo que nuestra alta responsabilidad nos exige.

Felicidades a la Justicia Administrativa en el Estado por sus primeros 20 años.

CONCEPTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LAS LECCIONES DE TEODOSIO LARES



Por: Doctor José Enciso Contreras

Grande era en su erudición, escribía correcto y hablaba con acento pronunciado de payo, debilísimo de carácter y muy admirador de los prohombres del partido conservador (...), siendo en realidad un colegial y sin mundo

Guillermo Prieto

Quién fue Teodosio Lares

Don Teodosio nació el 29 de mayo de 1806 en el mineral de Nuestra Señora de los Ángeles de los Asientos de Ibarra, en la entonces intendencia de Zacatecas, precisamente en el municipio que actualmente pertenece al Estado de Aguascalientes, aunque, hay que decirlo con verdad, que yo sepa ninguno de estos estados se disputa en lo más mínimo su oriundez. Estudió filosofía en el Seminario Conciliar de Guadalajara, donde cursaría también materias de jurisprudencia, y se recibió como abogado en el Supremo Tribunal del Estado de Jalisco el 6 de agosto de 1827, a los 21 años de edad. Lo encontramos avecindado en la ciudad de Zacatecas en septiembre de 1827, cuando se le expidió despacho de incorporación al magro número de abogados locales, por parte el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Zacatecas (STJEZ). Ejerció el periodismo, colaboró en esta ciudad en *La Gaceta del Supremo Gobierno de Zacatecas* y en *El Despertador Literario*. El 11 de julio de 1828, a los 22 añitos, fue nombrado por primera vez magistrado suplente del STJEZ, permaneciendo en el cargo por tres meses¹. Mas ya en 1831 fue presidente de dicho tribunal y diputado al Congreso General por Zacatecas y en agosto de 1836 fue nombrado director y catedrático de Derecho Civil y Derecho Canónico nada menos que del Instituto Literario de

¹ José Enciso Contreras. *Diccionario biográfico de la justicia en Zacatecas (siglos XVI-XXI)*. (Inédito). En ese mismo año, 1828, Teodosio fue electo diputado por el partido de Pinos para el congreso zacatecano; sin embargo su nombramiento fue anulado por no tener la edad mínima requerida de 25 años. El 6 de enero de 1829 fue designado asesor letrado interino de causas de oficio del departamento Aguascalientes. También fue asesor letrado en Pinos y Juchipila hasta que en mayo de 1830 fue designado consejero de los partidos de Sombrerete, Nieves y Mazapil; en el STJEZ pasó de una sala a otra hasta agosto de 1831; el 26 de agosto de ese año fue promovido en propiedad como juez primero de letras en la capital zacatecana, y permutó este cargo por el de juez segundo de Aguascalientes. Regresaría al STJEZ en el interinato de la magistratura de la tercera sala, de septiembre de 1833 a mayo de 1835. El 2 de marzo de 1837 fue nuevamente nombrado juez interino primero de letras de la capital. El 6 de marzo de 1838 fue distinguido como magistrado interino para suplir a don Santiago Ruiz de Villegas, al tiempo que competía para ocupar la plaza de sexto magistrado que estaba vacante tras la renuncia del licenciado Jacinto Robles, pero el puesto fue otorgado a Viviano Beltrán. Con la muerte del licenciado Juan Francisco Vélez, la nueva vacante fue concedida, ahora sí, al licenciado Lares. Sería entonces magistrado propietario del STJEZ desde 1839 hasta 1848.

Zacatecas —antecedente de nuestra celeberrima UAZ— donde permaneció hasta 1849². Por un buen tiempo, sobre todo bajo los gobiernos conservadores, nada parecía impedir el meteórico ascenso político y social del de Aguascalientes, porque el 6 de julio de 1852 se convirtió en ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). En octubre de 1853 la Universidad de México le concedió el título de doctor y obtuvo el nombramiento de socio del Instituto de África y del Ateneo Mexicano³. En 1860 el gobierno de Miguel Miramón lo nombró ministro de justicia, al tiempo que don Teodosio elaboraba la tristemente célebre ley restrictiva de las libertades de imprenta que lleva su nombre. Durante la intervención francesa participó, cómo no, en la instauración de la monarquía mexicana. Como presidente de la Junta de Notables, que contó con 35 miembros, y jugó papel decisivo en el ofrecimiento del imperio a Maximiliano de Habsburgo. Durante el Segundo Imperio fue presidente del Supremo Tribunal de Justicia y presidente del Consejo de Ministros de don Max. Tras la caída del imperio se desterró a La Habana, donde vivió parte de los últimos años de su vida. Regresó a México gracias a un indulto concedido por don Benito Juárez, con la condición de no involucrarse en las cuestiones políticas del país. Al ser considerado traidor a la patria, sus bienes fueron embargados. Murió en la ciudad de México el 22 de enero de 1870 a la edad de 64 años.

Las Lecciones de Derecho Administrativo, de 1852

En el libro se comprenden las clases impartidas por el jurista en el Ateneo Mexicano durante el año lectivo anterior, que concluyó el 19 de agosto, conteniendo un total de 14 lecciones. Llama nuestra atención la modalidad utilizada por el autor para exponer sus ideas en torno a la disciplina que estaba contribuyendo a fundar en México, es decir, el uso de la *Lectio* que, junto con las *Disputatio*, constituyeron en la Edad Media, los métodos esenciales para la investigación y enseñanza del conocimiento en el contexto de la escolástica, la que digamos que le iba bastante bien al estilo de don Teodosio. Como su título lo indica, fue publicado con intención manifiestamente didáctica y de difusión de las ideas y conocimientos obtenidos por el autor en su vida académica y

² Si se quiere conocer la gestión de don Teodosio en el Instituto, recomendamos consultar su *Informe del Instituto Literario al supremo gobierno del Estado*. Zacatecas: Imprenta de Aniceto Villagrana, 1849. Véase igualmente José Enciso Contreras. *Informes administrativos de los directores del Instituto Literario de Zacatecas (1845-1852)*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2008.

³ José Enciso Contreras, *Diccionario...* Lares fue autor del primer Código de Comercio de la República Mexicana y de variadas obras como *Elementos de Sociología* y *Lecciones de Derecho Administrativo*, escritos en 1849 y 1852 respectivamente. También redactaría la *Ley sobre administración de Justicia*, *Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y su reglamento*, *Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común*, *Ley para hacer efectiva la responsabilidad de los jueces*, *Ley de bancarrotas*, *Ley sobre expropiación por causa de utilidad pública*, *Requisitos para la validez de documentos en el extranjero fuera del punto de la República en la que se otorgan*, *Ley para el establecimiento de tribunales de cuentas*, *Ley para el arreglo de la administración de justicia* y la *Ley de Imprenta* o “Ley Lares”. Fue denodado impulsor del conocimiento y acuñador de frases como “La instrucción es uno de los medios con que las sociedades se perfeccionan” y “De todo es capaz el entusiasmo, todo lo puede el amor de la gloria”.

administrativa. En otros términos, sus lecciones se elaboraron para enseñar la materia en el seno de aquella asociación de carácter literario fundada en la ciudad de México en noviembre de 1840 por un grupo de intelectuales que, entre sus propósitos, estaba la difusión del conocimiento, la enseñanza y la convivencia cultural⁴.

Como obra cumbre de Lares es referido este texto por algunos especialistas⁵, y recibió en su tiempo y durante muchos años después, comentarios elogiosos de estudiosos que participaron en la consolidación del Derecho Administrativo como una disciplina legitimada académica y científicamente en toda forma, en la medida en que contribuye, entre otras cosas y para los objetivos de este artículo, a separar con toda la claridad que el caso requiere, entre lo contencioso administrativo y el orden civil, propiamente dicho, argumentando consecuentemente en favor de la autonomía del primero⁶.

No son pocas las alusiones que se hacen a la obra en los estudios especializados contemporáneos que se refieren a Lares como un autor que, además de una sólida preparación doctrinaria, se involucró directamente en altos cargos de las administraciones de gobiernos del México independiente, aunque todos de carácter conservador. Y precisamente como miembro de ese partido e “impulsor de los proyectos centralista y monárquico”, vivió, murió, y se le ha descrito⁷. No está de más asentar que en ese hecho es donde encontramos la explicación de lo ninguneado o francamente ignorado que ha sido su legado en la Historia del Derecho Mexicano. De cualquier forma el personaje ha sido abordado recurrentemente por los interesados en su vasta obra, entre ellos destaca el texto de Florence Toussaint y más recientemente el documentado y cuidadoso trabajo de José Luis Acevedo Hurtado⁸. Mas pese a las aportaciones de estas investigaciones más o menos recientes, se echan de menos algunos estudios especializados en las materias jurídicas tratadas por don Teodosio a lo largo de su vida.

Lo contencioso administrativo en las Lecciones

Fiel seguidor del jurista francés Luis M. de la Haya, vizconde de Cormenin⁹, cuya obra cita recurrentemente en sus *Lecciones*, Lares propone que toda

⁴ José Luis Acevedo Hurtado. *Justicia e instrucción pública a través de la obra de Teodosio Lares*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas-CONACYT, 2015, p. 154 n.

⁵ *Ibidem.*, p. 154.

⁶ José Juan Sánchez González, “Origen y desarrollo del estudio de la administración pública en México”, en *Convergencia*, Vol. 16, No. 49. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, enero-abril de 2009, p. 35. Para el autor, la obra de Lares se ubica entre las precursoras en la disciplina, destacada entre aquellas que le precedieron, como fueron los trabajos de Simón Tadeo Ortíz y R. M. Veitya.

⁷ Florence Toussaint Alcaraz. *Teodosio Lares*. México. Senado de la República, 1987.

⁸ José Luis Acevedo Hurtado, *op. cit.*, 2015.

⁹ Este vizconde es un personaje realmente interesante en la escena política francesa del siglo XIX. Sus dos obras sobre la materia, *Cuestiones de Derecho Administrativo* (1822) y su *Derecho Administrativo* (1849) son, a no dudarlo, fundadoras de la disciplina en Francia. Su vida, en contraste de la de Lares, y pese al título

administración pública debía ser “libre y enérgica” y, “como no hay administración sin acción”, obrando en la práctica indefectiblemente tendría que afectar derechos de particulares, ya fuera apoderándose de ellos u ocasionándoles perjuicios ineludibles. Es clara su postura sosteniendo que el obstáculo a las acciones de la administración eran frecuentemente los derechos ciudadanos, justificando de esa manera la oposición entre éstos y el interés público, al que identifica como *interés común*, cuya salvaguarda corre en todos los casos del Estado, por lo menos desde la teoría que enunciaba el jurista de Asientos, por lo que necesita vencer todo tipo de resistencia que se opusiese a su accionar administrativo, sacrificando así el derecho individual en provecho del interés común.

En ese tipo de conflictos es donde encuentra el origen de lo que Lares designa como la administración contenciosa o el contencioso administrativo¹⁰. Por un lado es *contencioso* en la medida en que, por el respeto que la administración pública debe a los derechos de los particulares, precisa, previo a su eventual sacrificio en pro del interés común, la discusión de tales derechos en el marco de un litigio en que se debatan las posiciones de ambas partes; y es *administrativo* porque es la propia administración pública la que debe conocer, y llegado el caso resolver, sobre el diferendo, con lo cual se ve separada este tipo de jurisdicción de la ordinaria, o civil, en la que el Estado media entre las partes, que son particulares, cuyos derechos se ven conflictuados. Es así como Lares aprecia el origen de la *competencia administrativa*.

Asimismo las *Lecciones* plantean que no todos los niveles del Estado, *lato sensu*, pueden ser titulares de la jurisdicción administrativa, en directa referencia a los poderes legislativo y judicial, entre cuyas atribuciones no se encuentra el acto administrativo. En otras palabras, el contencioso administrativo es privativo del poder ejecutivo en sus funciones de gobierno y administración.

Tampoco descuida el autor clarificar que lo que llama “el contacto de la administración con derechos de particulares”, es decir, el conflicto administrativo, que puede afectar tanto a un ciudadano en la esfera de sus derechos privados, como a las personas morales o corporaciones, que inclusive pudieran ser los ayuntamientos u otras instituciones o establecimientos públicos, aunque se consideren parte del mismo Estado¹¹, pero cuyo ámbito de atribuciones llegara oponerse eventualmente al interés general, expresado en un interés especial derivado de aquél.

nobiliario que ostentaba, fue la de un luchador republicano de izquierda, cuyos datos de vida pueden consultarse en el *Diccionario Enciclopédico de historia, biografía y geografía*, de Luis Gregoire. París: Librería de Granier Hermanos, 1874. Es casi seguro que don Teodosio se basara principalmente en ellas para la elaboración de sus *Lecciones*.

¹⁰ Teodosio Lares. *Lecciones de Derecho Administrativo. Dadas en el ateneo Mexicano*. México: Imprenta de Ignacio cumplido, 1852, p. 147. “La administración tocando el derecho de los individuos, se llama administración contenciosa, y el interés que busca la misma administración, discutido en contacto con ese derecho privado, es lo que se llama contencioso-administrativo.”

¹¹ *Ibidem*, p. 150.

Al fin profesor de Instituto, Lares es afecto a ilustrar mediante ejemplos prácticos sus ideas. Y lo hace muy bien. Tomemos un caso ejemplar que ilustra su posición:

Con la mira del interés general, la administración trata de hacer un puente, y para ello se necesita extraer arena de mi fundo, yo consiento en darla mediante el precio que se ha fijado, no hay contencioso, aunque haya un acto de administración que toca a mi derecho; mas discuto el precio, y la administración no quiere ceder, hay contencioso, porque en tal caso la fórmula es enteramente aplicable. La sociedad tiene un interés especial, material y sensible, de que se haga el puente; este interés especial emana del interés general de que haya buenos caminos que faciliten el comercio; hay discusión por no estar conformes en el precio la administración y el dueño de la arena, y se discute el contacto con un derecho privado que es el que tiene el dueño para que se le satisfaga su material.

Culmina este ejemplo con comentarios en torno a uno de los propósitos generales de su obra, es decir, clarificar palmariamente los perfiles y naturaleza de cada uno de los poderes del Estado, cuestión que preocupó tanto a la doctrina jurídica y política como a los actores de la vida nacional de la época en lucha por la conducción y conformación del Estado mexicano. Afirma que la necesidad de una jurisdicción administrativa que tuviera competencia sobre lo contencioso administrativo se basa en la necesaria separación de los poderes ejecutivo y judicial. Su principal argumento es lo que podríamos llamar la *desjudicialización* de lo contencioso administrativo, sencillamente porque le parecía “imposible que la administración exista sin la facultad o el poder de juzgar lo contencioso administrativo, porque conocer y decidir acerca de los actos de la administración es administrar...”¹². Estaba convencido de que la administración pública no se reducía en ordenar sino en decidir y ante todo ejecutar lo ordenado, de forma tal que si se dejara en manos del poder judicial la resolución de los contenciosos administrativos, el gobierno se vería constreñido a suspender el ejercicio de sus responsabilidades administrativas y a ponerlas a consideración de una autoridad extraña de cuyas decisiones dependerían que las acciones administrativas se llevaran o no a la práctica, atentándose seriamente en contra de la autonomía de los poderes del Estado.

Sobre este planteamiento doctrinal se construiría en la lengua historia administrativa de México, una tradición institucional y jurídica que aún hoy se encuentra sujeta a debate y a los vaivenes de la política nacional, por lo que resulta interesante conocer aunque sea someramente parte de sus orígenes.

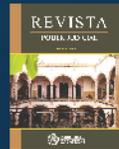
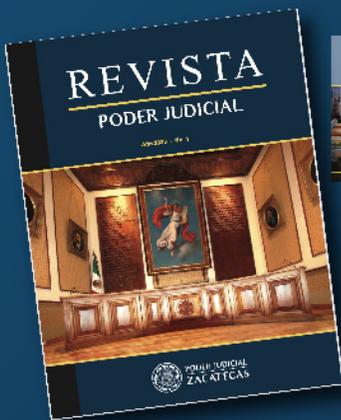
¹² Ibidem, p. 152.



CONVOCATORIA

Convoca al personal del Poder Judicial del Estado, ajenos a la Institución, Comunidad Jurídica.

Que radique dentro y fuera de la República Mexicana, a publicar artículos y colaboraciones.



Los artículos pueden ser presentados de forma individual o colectiva (máximo dos coautores).



2

500 ▶ 1,000
PALABRAS PALABRAS

Cada artículo debe tener una extensión mínima de 500 palabras y un máximo de 1,000 palabras.

El artículo presentado deberá ser escrito con letra "Arial" a doce puntos y un interlineado de 1.5 puntos, en un archivo "Word".

3

W

- Arial
- 12 puntos
- 1.5 puntos interlineado

4



Las opiniones emitidas en los textos son de exclusiva responsabilidad de quien lo suscribe, no del Poder Judicial del Estado de Zacatecas.

La recepción de los trabajos será en el siguiente correo electrónico:
revistadelpoderjudicial@gmail.com



5



REVISTA

PODER JUDICIAL