

La función de lo contencioso administrativo en el Estado de Querétaro

JOSE RODOLFO VEGA HERNANDEZ
GERARDO SERVÍN AGUILLÓN*

Hoy en día, la intervención del Estado en la vida privada es mayor, los cambios en las relaciones entre la sociedad y la actividad gubernamental han determinado una abundante regulación jurídica con la finalidad de mantener un estado de derecho más factible. Al igual que las instituciones evolucionan, la población cada vez ha buscado mayores espacios de participación, control y vigilancia en las funciones públicas.

La administración pública se especializa cada vez más en sus estructuras, crea, desaparece, fusiona y cambia en todo momento sus acciones. La función del servidor público es ofrecer en todo momento mejores servicios a la población; sin embargo, no se debe olvidar que su actuación deberá sujetarse al orden jurídico y al estado de derecho.

Nuestra Constitución Política Federal impone como obligación a todo servidor público que sus actos se desarrollen en el marco de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Ello implica que un servidor público no sólo debe cumplir su deber de actuar conforme a derecho, sino también deberá tener ciertos valores que le permitan ser identificado como un ejemplo social a seguir, capaz de velar por los intereses de una población.

En algún momento, los actos de los servidores públicos pueden caer en arbitrariedades al margen de la ley, por lo que la esfera del gobernado se encontraría en estado de indefensión;

*Presidente y Secretario Ejecutivo del Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro.

por eso es importante contar con tribunales modernos en donde se regulen adecuadamente las diferentes disposiciones jurídicas a aplicar.

La justicia administrativa en el Estado de Querétaro se imparte a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual fue creado a través de su ley de fecha 23 de diciembre de 1985 y publicada en el Diario Oficial del Estado "La Sombra de Arteaga" del 26 de Diciembre de 1985.

NATURALEZA JURIDICA

Con la finalidad de cumplir con las disposiciones de nuestra Constitución Política, respecto a las obligaciones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, la Constitución del Estado de Querétaro señala en su artículo 72 el fundamento legal para la creación y establecimiento de un tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá como función conocer de las controversias entre los servidores públicos de dependencias estatales, municipales y organismos descentralizados con los particulares. De igual manera conocerá de las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos.¹

Es importante señalar que este tribunal tiene competencia en todo el Estado y residirá en la ciudad capital de éste. Aquí hay una incongruencia, ya que por un lado tiene la facultad de intervenir en todo el Estado y de conocer las controversias que se susciten entre las autoridades administrativas de los 18 municipios del Estado con los particulares, por lo que podrá actuar en cualquier diligencia dentro del territorio estatal con plena legalidad, y por otro lado en el artículo 17 de la ley que regula sus disposiciones el Tribunal señala que aquellas diligencias encomendadas fuera del asentamiento del tribunal - capital del Estado- se encomendarán al Secretario Juez de Primera Instancia de la circunscripción.²

¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, Edit. Sista. México, De. 5a. 1991. p. 33-

² En Costa Rica por ejemplo existe la ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Ley No. 3667 del 12 de marzo de 1966, en donde la ley regula la jurisdicción contencioso -administrativo establecida en el artículo 49 de la Constitución Política de ese país, encargada de conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con la legalidad de los actos y disposiciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo.

Los motivos de ilegalidad de los actos de la autoridad comprenderán cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la falta de jurisdicción o competencia, el quebrantamiento de formalidades esenciales, y la desviación de poder.

Para los efectos de cada ley se entenderá por administración pública.

a) El Poder Ejecutivo

b) Los Poderes Legislativo y Judicial en cuanto realizan, excepcionalmente, función administrativa.

c) Las municipalidades, instituciones autónomas y todas las demás entidades de derecho público.

En el artículo expresa la facultad de conocer también la jurisdicción contencioso administrativa:

a) De lo relativo al cumplimiento, interpretación, resolución y efectos de los contratos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, celebrados por el Estado y demás entidades de derecho público, cuando tuvieran por finalidad obras y servicios públicos de todo espacio;

b) De las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y demás entidades de la administración pública;

c) De las cuestiones que la Ley Orgánica del Poder Judicial y demás leyes atribuyen exclusivamente a la vía civil de hacienda; y

d) De toda otra cuestión que la ley atribuya especialmente.

En España, el 26 de marzo de 1993 se crea el Real Decreto 429/1993 en el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. El ámbito de aplicaciones de este procedimiento es la responsabilidad de las autoridades de administración pública independientemente de la competencia que las comunidades autónomas tienen en la materia. En este procedimiento se da competencia a los daños y perjuicios coaccionados a terceros producto de contratos cuando la orden provenga directa o indirecta de la administración pública.

A través de este procedimiento se reconoce un instrumento en España para reclamar los actos de autoridad, en donde se reconoce el derecho de indemnización a los particulares por la lesión que éstos sufran en sus bienes y derechos siempre que la lesión sea producto directo de la prestación de servicios públicos. De igual manera este procedimiento conoce cuestiones de responsabilidad patrimonial en que incurra la administración pública cuando actúe en relaciones de derecho privado.

Un avance para este tipo de procedimientos es que en España la indemnización puede acordarse de manera convencional en cualquier momento del procedimiento y puede ser en dinero o especie, siempre y cuando se garantice la reparación y convenga al interés público. (Arts. 2 y 8). Las resoluciones y acuerdos de terminación convencional ponen fin a la vía administrativa.

El inicio del procedimiento también tiene un avance importante, ya que puede iniciar a instancia de parte o bien oficiosamente cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento conozca y este convencido que se ha afectado bienes y derechos de los particulares. (Art. 5-1)

Esta atribución al órgano responsable de aplicar el procedimiento administrativo es un espíritu real de hacer del derecho un instrumento capaz de dar a cada quien lo suyo y el interés de poner al alcance de todos la justicia. El inicio oficiosamente puede ser a iniciativa propia, por indicaciones de orden superior, petición razonada de otros órganos o por denuncia.

Debería de asumirse como tal cada una de las funciones de acuerdo a la naturaleza de sus atribuciones, por ello, la competencia de actuar legalmente en todo el territorio estatal, entonces establezco una estructura adecuada para realizar mis funciones, por lo tanto practico las diligencias a través de un actuario del propio tribunal y no encomendar a un tercero el desarrollo de un asunto. Este tipo de apoyos es importante en la impartición de la justicia y hacerla pronta y expedita; sin embargo, deja una discreción muy peligrosa al titular del tribunal.

Al respecto propongo que únicamente sea un representante del tribunal y que diligencie los asuntos de su competencia. También una propuesta es la creación de salas regionales con una competencia que agrupe determinados municipios y que dependan del propio tribunal.

INTEGRACION DEL TRIBUNAL

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo está integrado por magistrado propietario y los supernumerarios necesarios para desarrollar adecuadamente sus labores. Los magistrados son nombrados por la Legislatura del Estado o, en sus recesos, por la Diputación Permanente. Durarán en sus funciones tres años, pudiendo ser reelectos.

Al respecto si bien es un Tribunal integrado en Querétaro por un magistrado propietario y un supernumerario en funciones, conoce únicamente de los asuntos el propietario. El supernumerario entrará en funciones en las faltas temporales o definitivas de aquél, entre tanto se prevé la designación o cuando se le excuso o se abstenga de conocer de algún asunto.³

Es importante adecuar las designaciones de los puestos laborales a las funciones, por ellos se recomendaría que fueran designados como jueces administrativos y no como magistrados,⁴ además en la Constitución del Estado se señalan tres Tribunales Administrativos: De lo Contencioso Electoral; De Conciliación y Arbitraje y De lo Contencioso Administrativo. Es importante señalar que tanto el Tribunal Electoral como el de Conciliación y Arbitraje están integrados por tres magistrados por lo menos y el único que tiene un magistrado es el que se encarga de aplicar la justicia administrativa.⁵

Se considera de igual importancia lo electoral, laboral y justicia administrativa. Por la trascendencia de lo que se está juzgando -servidor público o patrimonio del Estado o particulares- se sugiere que de igual manera el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro estuviera integrado por tres jueces propietarios y desaparecieran los supernumerarios.

Considerando esta propuesta entonces no habrá la necesidad de proponer el asunto al Tribunal Superior de justicia del Estado para que califique la excusa, los mismos integrantes

³ Véase artículo 3, 4, 5 y 6 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Querétaro.

⁴ En Francia se llaman jueces de lo Contencioso Administrativo. Véase Documentación Administrativa, 239, Julio-Septiembre 1994, RI Derecho Administrativo en Francia: Tendencias Actuales, Instituto Nacional de Administración Pública de España, p.160.

⁵ Constitución Política del Estado de Querétaro Arteaga, Op. Cit. p. 31 32 y 33.

del Tribunal resolverán y conocerán algunos de ellos. En las causas para recusar a un magistrado es conveniente incorporar si ha sido abogado, representante o apoderado de alguno de los interesados en el asunto.⁶

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL

En el artículo 14 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se señala la competencia de éste.

En la fracción I se señala únicamente de actos administrativos que causen un agravio a los particulares no contemplando los fiscales, aunque pareciera que se contempla esta circunstancia en la fracción II no siendo así ya, que ésta regula resoluciones definitivas y no simples actos⁷

En la fracción III se regula la omisión de la autoridad de dar contestación al Derecho de petición de los particulares dentro del término de quince días. Estos procedimientos deberán ser pronto, expedito, con términos cortos y procedimientos flexibles, por lo que se considera que los quince días es término muy amplio y podríamos tomar como ejemplo los diez días que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México señala en su artículo 229 fracción VI.⁸

⁶ En Costa Rica los Tribunales con jurisdicción Contencioso Administrativa se ejercerá por los siguientes órganos:

- a) Alcaldías Civiles de Hacienda;
- b) Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda
- c) Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo; y
- d) Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

En una cuestión de verdadera descentralización y fortalecimiento a la estructura directa con la sociedad y de mayor trascendencia como lo son los municipios, ya que la justicia administrativa se contempla como una atribución para ellos. En México es muy común tener tribunales como única instancia sin tener juzgados. En Costa Rica la competencia de justicia administrativa está perfectamente escalonada; en Querétaro tenemos un Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de ahí al amparo.

⁷ Es importante señalar que en Costa Rica la representación y defensa de la Administración Pública del Estado en general ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativo, corresponderá a la Procuraduría General de la República. Su función es trascendental al grado que regula una figura que en México los Tribunales Administrativos no contemplan como lo es el allanamiento de la demanda.

Estos representantes del Estado y que son servidores públicos de la Procuraduría General de la República no podrán allanarse a las demandas dirigidas contra la administración estatal, sin estar autorizados para ello por un Consejo de Gobierno o, en su caso, por el respectivo poder o entidad. La representación y defensa de las Entidades descentralizadas, o de los particulares, se regirá por las respectivas leyes orgánicas o por la legislación común, en su caso.

⁸ Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, Edit. Poder Legislativo del Estado de México, gobierno del Estado de México e IAPEM, Toluca, Estado de México, 1997.

Estos diez días será el término máximo de respuesta, si en algún otra disposición legal se señala un término menor, se estará a lo que disponga ese ordenamiento.⁹

En la misma fracción III para el Estado de Querétaro se expresa que en materia fiscal cuando no se señale expresamente un término, se resolverá en 90 días lo conducente. Es un plazo muy amplio en un tema de importancia, por lo que de igual manera recurrimos al instrumento legal del Estado de México señalando en el artículo 229 fracción V un plazo de 30 días.¹⁰ Es de trascendencia observar que la fracción VI de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo le atribuye la facultad de conocer sobre denuncias y quejas por responsabilidades administrativas de los servidores públicos en los términos de la ley respectiva.

En ningún apartado de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, se señala cuándo procede una queja y cuando una denuncia; la ley los torna como sinónimos, sin embargo, no es lo mismo. Por ello es importante que se unifiquen el criterio y se maneje como denuncia.¹¹

En el derecho francés la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo excluye de su conocimiento:

- Actividades de particulares y personas públicas que no tengan el carácter administrativo.
- Litigios entre personas públicas y privadas cuando se cuestionan aspectos de estas últimas,

⁹ Es importante hacer mención que en Costa Rica el Derecho de Petición es un término por demás extenso aún cuando no deja de ser tan lejos al nuestro de acuerdo a una jurisprudencia relacionada a este tema. En ese país la Ley de lo Contencioso Administrativo en su artículo 19 señala que cuando se formula alguna petición ante la administración pública y ésta no notifica su decisión en el plazo de dos meses, el interesado podrá considerar desestimada su instancia, al efecto de formular, frente a esta denegación presunta, el correspondiente reclamo administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición. En todo caso, la denegación presunta no excluirá el deber de la administración de dictar una resolución expresa debidamente fundada, dentro del plazo de un año. En México la jurisprudencia ha señalado dos criterios diferentes respecto al derecho de petición. En primer término, la Constitución Federal señala en el artículo 8 que la contestación deberá ser en breve término y por éste la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que se entiende cinco o diez días. Por otro lado la Ley de Responsabilidades de febrero de 1940 será la que incurre responsabilidad oficial, sino da contestaciones escrita dentro del plazo de un mes. Cualquiera que sea la interpretación del derecho de petición en México el tiempo es más breve que en Costa Rica, pudiendo ésta en 5 días como lo señala la jurisprudencia. Véase las **Garantías Individuales**, Ignacio Burgos Orihuela, Edit. Porrúa, México, ed. 22a. 1988. p. 375 al 380.

¹⁰ IDEM, p. 159.

¹¹ En el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México se señala en el artículo 229 fracción VII que procede el juicio de lo contencioso administrativo contendrá reglamentos decretos, circulares, y demás disposiciones de naturaleza administrativa y fiscal que se expidan. En Costa Rica de igual manera podrá conocer este Tribunal, las leyes y las demás disposiciones normativas y los actos de la administración pública, pero con la variable de que es para los efectos de la correspondiente acción de inconstitucionalidad. En Querétaro no contempla nada sobre la comparación de estos aspectos de legalidad.

- Actividades públicas no administrativas.
- La actividad legislativa, salvo por cuestiones de litigios individuales referidos a personas que tengan a su cargo servicios.
- Servicios público de la administración de justicia tales como arrestos, detenciones, embargos - salvo los administrativos- y ejecución de sentencia.¹²

En Francia se han tenido problemas para determinar muy certeramente la competencia de este Tribunal, ya que se mantiene un debate muy fuerte sobre la diferencia entre gestión pública y privada, que sería en todo caso quien establecería la atribución de intervenir. Se dice que es gestión pública cuando el acto de decisión u operación está sometido al derecho administrativo. Por gestión privada se entienden aquellos actos sometidos a la jurisdicción civil.¹³

El criterio que ha prevalecido en la actualidad se basa en la prestación de los servicios públicos en la medida que estos se aplique bajo los procedimientos y reglas de lo público.¹⁴

MEDIDAS DE APREMIO

Artículo 20 señala las medidas disciplinarias para imponer el orden en el juicio, por ello el tribunal puede imponer como medidas:

- Amonestación
- Multa hasta por veinte veces el salario mínimo vigente en la ciudad de Querétaro la cual se duplicará en caso de reincidencia;
- Arresto hasta por veinticuatro horas; o
- El auxilio de la fuerza pública.

Es de llamar la atención la segunda medida relativa a la multa, ya que puede ser o poco o nada; es decir, es importante que se especifique a quién se le impondrán esas veinte veces el salario mínimo. El espíritu de la ley es no contradecir a la Constitución Federal, por ello el artículo 21 deberá quedar manifiesto en este apartado. Lo anterior implica que en toda medida de apremio en juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo si el infractor es jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser multado por el importe de su jornal o salario de un día, Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso. A cualquier persona no contemplada en el apartado anterior se le impondrá una multa de 10 a 200 salarios mínimos el cual será a criterio del juez que conozca el asunto.

¹² Documentación Administrativa, op. de. p. 164.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

Estos tribunales llevan una tarea importantísima y aplicando el mismo criterio anterior basado en el mismo artículo 21 constitucional, el arresto podría ser hasta de un máximo de treinta y seis horas.

De las partes

Se señalan tres diferentes partes como las interesadas en el participar en la justicia administrativa y que a saber son actor, demandado y tercero. Respecto al demandado este se reduce a actos de alguna autoridad estatal o municipal o de organismos descentralizados que dicte, orden, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado; y por otro lado, la omisión de alguna autoridad estatal o municipal sobre alguna petición de particulares.

En Querétaro cuando exista una asunto de interés fiscal no siendo actora o demandada la Secretaría de Planeación y Finanzas a nivel estatal o la Tesorería Municipal en asuntos de interés del municipio, pueden intervenir como parte del juicio. Es importante expresar que no se refiere a un demandado como se expresa en el apartado b) fracción II del artículo 23, sino como tercero perjudicado cuyo interés es una cuestión pública.¹⁵

¹⁵ En Costa Rica el artículo 9º señala quiénes tendrán capacidad procesal, ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa siendo éstas las personas que la ostenten aun arreglo a la legislación civil, y la Contraloría General de la República en supuestos concretos además de poder intervenir como coadyuvantes en el proceso.

En otra idea, se maneja la legitimación procesal en el artículo 10 apartado 1, donde expresa que podrán demandar la declaración de ilegalidad y en su caso la anulación de los actos y de las disposiciones de la Administración Pública:

a) Los que tuvieren interés legítimo y directo en ello: y,

b) Las entidades, corporaciones e instituciones de derecho público y cuantas entidades ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo, cuando el juicio tuviere por objeto la impugnación directa de disposiciones de carácter general de la Administración central o descentralizada, que les afectaren directamente, salvo lo previsto en el inciso siguiente.

Si se pretendiera además el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y su restablecimiento, con o sin reparación patrimonial, únicamente podrá promover la acción el titular de un derecho subjetivo derivado del ordenamiento que se considere infringido por el acto o disposición impugnadas.

No podrá interponer juicio contencioso - administrativo, en relación con los actos y las disposiciones de una entidad pública:

a) Los órganos de la misma: y

b) Los particulares, cuando actúen por delegación o como simples agentes o mandatarios de esa entidad.

En el artículo 11 expresa quienes se considerarán para demanda siendo éstas:

a) El Estado o la Entidad que dictó el acto o disposición fiscalizados si el resultado de la fiscalización ha sido aprobatorio;

b) La personas cuyo favor se deriven derechos del propio acto o disposición impugnados.

También podrán intervenir en el proceso, como parte coadyuvante del demandado, cualquier persona que tuviere interés directo en el nombramiento del acto o de la disposición que motiva la actuación contencioso administrativo y aquél que demandara la anulación de sus propios actos, quien tuviera interés directo en dicha pretensión.

La oposición a la intervención del coadyuvante se tramitará por la vía incidental dentro de los tres días posteriores a la notificación del proceso, a la persona que inicialmente hubiere actuado como parte.

Cuando la legitimación de las partes deriven de alguna resolución jurídica podrá suceder, en cualquier estado del proceso, a la persona que inicialmente hubiese actuado como parte.

Si en curso una reclamación en vía administrativa o jurisdiccional se transfiere, por disposición legal, la competencia o atribución respectiva a otra entidad con jurídica propia, la pretensión se continuara con el órgano sustituto, al que se le remitirá el expediente administrativo o contra el que se tendrá por enderezada la demanda de oficio o a gestión de parte.

Un aspecto trascendental que maneja la disposición legal en Costa Rica es el artículo 14, en donde se permite la intervención de los colegios profesionales, sindicatos, cámara, cooperativas, asociaciones y de constituidas legalmente, con la finalidad de velar por intereses profesionales o económicos determinados, estarán legitimados como parte, en defensa de estos intereses o derechos.

De los términos

En el artículo 33 se establecen las condiciones del cómputo de las actuaciones, sin embargo, aún tenemos un sistema rígido en nuestro procedimiento, la razón es que no se contempla un artículo en donde el Tribunal pueda habilitar días y horas inhábiles cuando la causa lo exija. De igual manera no se contempla con cuánto tiempo deberá notificarse personalmente una diligencia o actuación. Es importante destacar que en todo juicio se requiere la seguridad jurídica y un estado de derecho de defensa, por lo que es necesario contemplar con cuando tiempo de anticipación deberá notificarse una actuación. Por lo tanto se sugiere se notifique con 72 horas de anticipación la diligencia a los interesados.

De la demanda

Se señala el mismo tiempo para interponer una demanda para los diferentes procedimientos, ya que son dentro de los quince días siguientes cuando se notifique el acto impugnado para interponer la demanda si residiera en la ciudad de Querétaro, ampliándose a veinte días en el supuesto que se encuentre fuera de la ciudad de residencia del Tribunal.

En este aspecto, se ha omitido regular el tiempo para interponer una demanda en el supuesto de alguna omisión en el caso del artículo 14 fracción III de la ley que regula al tribunal. En este supuesto podrá interponerse en cualquier momento mientras no conteste la autoridad.¹⁶

De la constestación de la demanda

Una vez admitida la demanda se emplazará a la parte demandada para que conteste en un término de diez días a partir de que surta efectos el emplazamiento. Contestada la demanda se citará a las partes para una audiencia en un plazo que no exceda de cinco días.¹⁷

Existe el espíritu de celeridad y sencillez del procedimiento al señalar una audiencia dentro de los cinco días siguientes a la contestación de la demanda, sin embargo, los términos son muy amplios, ya que podrá contestar la demanda dentro de los cinco días siguientes a la notificación. Contempla de igual manera el derecho del demandante a ampliar la demanda dentro de los diez días al acuerdo de contestación de la demanda de una negativa. Se considera un término muy amplio y sin hacer distinciones se debería de unificar el criterio

¹⁶ Idem, p, 164

¹⁷ Véase artículos 38, 39, y 40 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro .

y señalar únicamente tres días para ampliar la demanda, sea de circunstancia desconocidas, acciones u omisiones.¹⁸

De la suspensión

Del artículo 41 y 42 de la ley que regula al Tribunal en el Estado de Querétaro, se desprende que la suspensión de los actos impugnados pueden ser de manera oficiosa o solicitarla de parte, sin embargo la oficiosa queda a discreción del magistrado ya que no se expresa en que casos procede ésta. Aquí podemos manejar dos hipótesis extremas: La primera: aquel acto de autoridad que de ejecutarse sería de imposible reparación y como consecuencia el goce de sus derechos. Segunda hipótesis: lo relativo a alguna multa excesiva.

En estos supuestos, como no hay una disposición jurídica que regule la procedencia de la suspensión, puede ser que los magistrados (jueces) consideren que la suspensión en la primera hipótesis sea oficiosamente y la segunda a solicitud de parte interesada o viceversa. Por ello es importante determinar el criterio en qué casos procede la suspensión del acto impugnado oficiosamente y no caer en criterios contrarios y arbitrariedades procesales.

En el segundo párrafo del artículo 42 señala los efectos restitutorios de aquellos actos privativos de libertad al particular por una autoridad administrativa. En este caso que es parecido al primer supuesto mencionado en líneas arriba, procede la suspensión de manera oficiosa por el magistrado, pero tal parece que se preocupó más el legislador por dar un efecto restitutorio que de suspender inmediatamente el acto. En este caso puede ser que el magistrado considere que si bien es restitutorio tenga que ser de parte, por eso es necesario poner las atribuciones expresamente a las autoridades y no dejarlas a sus criterios.

La suspensión del acto reclamado podrá ser garantizado a criterio del magistrado a través de depósito en efectivo, prenda o hipoteca, embargo de bienes o fianzas. La suspensión dejará de tener efectos si la garantía no se otorga dentro de los ocho días siguientes en que se notificó el auto que se concede.

¹⁸ En Costa Rica en el artículo 47 se señala que una vez presentada la demanda, se dará traslado de ella a las partes legitimadas como demandadas y coadyuvantes que estuvieran apersonadas, para que la contesten en el plazo que señaló el Tribunal que no podrá ser inferior a quince ni mayor de treinta días. Si la parte no contestara la demanda en el plazo concedido al efecto, a petición de la contraria se tendrá por contestadas afirmativamente en cuanto a los hechos, y a la parte en estado de rebeldía, sin perjuicio de que pueda comparecer en cualquier estado del proceso, extendiéndose con ello la substanciación pero sin que ésta pueda retroceder por motivo alguno.

De igual manera se contempla una figura especial y qué son las defensas previas, las cuales se fundan en:

- 1.- Algunos motivos que podrán determinar la inadmisibilidad de la acción;
 - 2.- La litis-pendencia; y
 - 3.- La falta de agotamiento de la vía administrativa.
- 4.- Estas definiciones privadas son cuestiones que no suspenden el plazo para contestar la demanda. No se dará recurso alguno entre sí auto que determina las defecciones privadas, previas, y salvo las circunstancias de inadmisibilidad de la acción los ordinarios y el de según la cuantía.

PRUEBAS

En este apartado inmediatamente nuestro enfoque es hacia la prueba reina que es la confesional, la cual se encuentra limitada. Esta prueba no puede ser absuelta por las autoridades. En este supuesto y con un poco de elementos lógicos, es incomprensible

La función del Tribunal de lo Contencioso Administrativo es la de fungir como un representante de la justicia y legalidad de aquellos actos que se impugna contra los servidores públicos, manteniendo en todo momento una actuación de imparcialidad y apegada a derecho. Sin embargo, podemos observar que la misma ley es injusta, ya que limita la posibilidad de estar en un plano de igualdad entre las partes.

Recordemos que la autoridad puede tener las tres facetas de las partes: actor, demandado y tercero perjudicado o con interés en el juicio. En este caso una autoridad protege o perjudica a otra autoridad o al particular que impugna un acto de éste o exige un pago al particular.

Esta ley es inconstitucional por lo que respecta a este análisis ya que viola el artículo 17 párrafo segundo de nuestra Constitución Federal, al tener un aspecto de parcialidad las resoluciones, ya que no hay la igualdad de ser oído y vencido en juicio al restringirse la facultad y derecho de citar para absolver posiciones de manera personal y directa al servidor público que dictó el acto reclamado, y cuya conducta se traduzca en una abstención o en un exceso de las facultades que le fueron conferidas.

No podemos olvidar que una de las funciones principales del Tribunal de lo Contencioso de lo Administrativo es la de conformar la trilogía procesal que se contempla en la doctrina, al constituirse como autoridad y las partes, que son el gobernado, lo que los coloca en un plano de igualdad procesal, por consiguiente asiste el derecho al ciudadano de solicitar la prueba confesional de su contraparte, y de esta forma aportar los medios de prueba necesarios para acreditar su acción; con lo que se otorgaría certeza y legalidad al procedimiento administrativo, ya que al impedir la prueba confesional de la autoridad, tal parece que la finalidad del Tribunal Contencioso de lo Administrativa es la de proteger y cuidar a la autoridad que emitió el acto reclamado.¹⁹

El Tribunal tiene la libertad de actuar oficiosamente el desahogo de pruebas que estime conducentes para el asunto, señalado que se deberá notificar oportunamente a las partes. La interrogante es: ¿qué debemos entender por oportunamente?, veinticuatro, treinta y seis horas,

¹⁹ Estas consideraciones se conforman con la parte última del artículo 39 del Código de Procedimientos de Estado de México, ya que señala que la confesión sólo produce efecto en lo que perjudica al que la hace, y esta es una prueba que la autoridad no puede absolver, entonces no lo perjudicará por lo que respecta al acto impugnado.

decretar en todo momento la ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre y cuando sea necesaria y trascendental para el juicio.²⁰

En términos generales se admite cualquier prueba con excepción de la confesional de las autoridades, y las que fueren contrarias a la moral y derecho.²¹

De la audiencia

En ésta se concentra todo el juicio, ya que se desahogan pruebas, ofrecen alegatos y se dicta sentencia. La concentración de actuaciones, sencillez y flexibilidad del procedimiento permite encontrar de manera pronta la justicia administrativa, sin embargo no debemos olvidar los riesgos que tienen estos tipos de formalidades procesales.

En el artículo 59 de la Ley del Tribunal señala las reglas para la recepción de pruebas encontrando varias interrogantes.

- Primero. En la fracción III señala el caso de la prueba parcial, y en caso de discordia el Tribunal podrá señalar un tercer perito que dictamine por escrito u oral. En ese momento tendrá que dar solución debido a la concentración de actuaciones e en ningún apartado maneja la posibilidad de tomar un máximo de días para valorar y tomar su determinación en la sentencia.

²⁰ En el procedimiento de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial en España se contempla un periodo de treinta días para recibir pruebas pudiendo ampliar este tiempo a criterio del juez. El órgano competente para la instrucción podrá solicitar los informes que estime necesarios. (art. 9). Véase Documentación Administrativa 237-238, Enero-Junio 1994. La responsabilidad Patrimonial de las Administraciones públicas Anexo Informativo, p. 406 a 416

²¹ En Costa Rica el artículo 34 de la ley respectiva expresa también la prohibición de la confesional de los servidores públicos y dice que la administración pública no podrá ser obligada a absolver posiciones por medio de sus agentes administraciones públicas Anexo Informativo, p. 406 a 416 siendo Administraciones públicas Anexo Informativo, p. 406 a 416 únicamente de manera escrita, pero todos ellos, cualquiera que sea su jerarquía, estarán obligada a suministrar los informes que el Tribunal les solicite. Uno admitido por el Tribunal el interrogatorio correspondiente, la parte contraria podrá dentro del plazo de tres días, formular un contra-interrogatorio al funcionario, que admitirá el Tribunal al fuero pertinente.

Un aspecto trascendental es la posibilidad de que el Tribunal pueda formular también las preguntas o repreguntas que estime del caso para mejor legalidad y ampliación de los elementos para la sentencia. Si el funcionario no contestare o lo hiciera con evasivas, podrán ser tenidas por exactas las manifestación que la parte hubiera hecho acerca de los hechos respectivos. Los despachos con los interrogatorios correspondientes serán entregados, bajo conocimiento, a quien represente en el juicio la autoridad de quien depende el funcionario cuyo testimonio se requiere por informe. En caso de representación, de igual manera estará obligado a presentar el Tribunal da contestación dentro del plazo señalado, o su defecto la prueba de que entregó el despacho a su destinatario.

Para mayor exactitud del proceso, se expresa la posibilidad de solicitar la adición o aclaración del informe recibido por la autoridad del cual de igual manera pueda ser contactada.

Los informes se considerarán dados bajo juramento, por consiguiente, cualquier inexactitud o falsedad, hará incurrir al funcionario en las penas del perjurio o de falso testimonio, según la naturaleza de los hechos contenidos en el informe. Respecto de las pruebas que el Tribunal ordeno para mejor proveer, estas se pondrán a conocimiento de las partes por tres días para que comente lo que a sus intereses convenga.

- Segundo: Concluida la recepción de pruebas las partes podrán alegar ²² en forma verbal o escrita. Resulta que del desahogo de las pruebas se formularán las defensas jurídicas y de hechos, y si ésta tiene que ser en ese momento, la defensa o la acusación pueden verse limitados y como consecuencia perjudicados en sus derechos injustamente.
- Tercero: Una vez que se alega por las partes, se procederá en la misma audiencia a dictar sentencia respectiva. Señala que únicamente en el caso de tomar numerosas constancias, podrá dictarse el fallo definitivo para un término no mayor de diez días.²³

De lo anterior se deduce que por un lado se trata de hacer un procedimiento ágil, rápido, sencillo, flexible; pero por otro lado, los diez días para dictar fallo definitivo cuando hay numerosas constancias son demasiado tiempo. Además la concentración de actuaciones no permite ofrecer seguridad jurídica en el procedimiento; en estos procedimientos ágiles encontramos inseguridad para conformar una sentencia con justicia, ya que al apresurarnos por terminar los pasos de un juicio de inmediato, puede afectar la imparcialidad y legalidad en la sentencia.

CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

Las sentencias definitivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo no admiten recurso alguno, por lo que causan ejecutoria sin necesidad de declaración expresa. Respecto al incumplimiento de la sentencia definitiva por parte de la autoridad o servidor público, el tribunal le requerirá para que acate la disposición y la cumpla, de lo contrario, podrá amonestarlo, previéndolo de renuncia e imponerle una multa de hasta sesenta días de salario mínimo.

²² En el proceso en Costa Rica y de acuerdo al artículo 58 de la ley respectiva expresa que una vez concluida la fase de alegaciones o la probatoria, si en su caso, el Tribunal concederá a las partes un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para que formulen unas conclusiones acerca de los hechos alegados, la prueba practicada y los fundamentos jurídicos en que, respectivamente, apoyen sus

²³ En el Artículo 59 de la Ley respectiva de Costa Rica señala varios pronunciamientos de los fallos de la sentencia y que puede ser por inadmisibilidad de la acción y la procedencia o improcedencia de la acción.

Se declara la inadmisibilidad de la acción en los casos siguiente:

- a) Que mi conocimiento no correspondiera a la Jurisdicción Contencioso-Administrativo;
- b) Que se hubiera interpuesto persona incapaz, no representada debidamente o no legitimada
- c) Que tuviere por objeto actos no susceptibles de impugnación;
- d) Que recayera sobre cosa juzgada, que podrá apreciar de oficio el Tribunal;
- e) Que los escritos de imposición de la acción o de formalización de la demanda se hubiera presentado fuera de los plazos respectivos; y
- f) Que dichos escritos adolecieran de defectos formales que impida verter pronunciamiento en cuanto al fondo.

La sentencia que acordare la inadmisibilidad o desestimación de la acción, sólo producirá efectos La que anulare el acto a la disposición, producirá efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por los mismos.

Las partes podrán solicitar la aclaración o adición de las sentencias en los términos previstos en la ley procesal civil.

En el Estado de México procede el Recurso de Revisión contra las sentencias que decidan la cuestión planteada, la cual podrá ser interpuesta dentro de los ocho días siguientes en que surtan efectos la notificación de la resolución que se impugna.²⁴ En el Estado de Querétaro como no existe un recurso para impugnar las resoluciones definitivas de Tribunal de lo Contencioso Administrativo, procede el amparo directo.²⁵

- Primera. En el Estado de Querétaro se requiere de una nueva ley que regule el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ordenamiento que permitirá adecuar nuestras normas jurídicas a la realidad.
- Segunda. Que se establezcan procedimientos especiales para cada caso concreto, ya que no tiene la misma naturaleza los procedimientos fiscales, administrativos, omisión del derecho de petición.
- Tercera. Que se establezcan salas regionales para hacer más fácil y accesible la justicia administrativa en los municipios mas lejanos de la capital del Estado donde se encuentra el asentamiento del Tribunal, o bien asignar la facultad de lo Contencioso Administrativo a los municipios.
- Cuarta. Permitir la prueba confesional a cargo de la autoridad con la finalidad de estar en igualdad de circunstancias con el particular.
- Quinta. Crear una cultura de justicia administrativa entre los particulares, creando programas de difusión y conocimiento de su labor teniendo el acceso libre a estos tribunales.
- Sexta. Crear medios de impugnación de los acuerdos del Tribunal como lo puede ser el recurso de revisión, ya que es sano tener de defensa para las partes que intervienen en la justicia. Tal parece que estamos impugnado un acto de algún servidor público y no tenemos la posibilidad de defendernos contra los acuerdos de la autoridad responsable de hacer justicia. Si bien tenemos el juicio de amparo, podríamos dar todos los elementos del juicio para defendernos con legalidad en una revisión administrativa.

²⁴ Véase artículos 285 al 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, op cit. p. 188 al 191.

²⁵ En Costa Rica los Recursos salvo lo dispuesto por esta ley, se regirán por los señalados en la legislación procesal civil. Una figura trascendental en Costa Rica la contemplada en el artículo 71 en donde faculta a los coadyuvantes para apelar con independencia de las partes principales la sentencia definitiva. De acuerdo al artículo 75 se maneja un aspecto personal que en nuestro país no tendrá aplicación debido a la ejecutoriedad de la sentencia y es que en ningún caso podrá interponerse recurso de revisión después de transcurridos cinco años de la sentencia firme que hubiere podido motivarlo. La expectativa es poder revisar nuevamente el caso, y dejar si hubieren nuevos elementos durante esos cinco días.

El 4 de Mayo de 1970, en Costa Rica se reforma la disposiciones penales de la ley 4573 en donde se contempló reglas muy concretas contra los servidores públicos que hubieren faltado a sus responsabilidades y fueron declarados culpables penalmente. La reforma consiste en:

Primero: Por la inexecución en las sentencias por las autoridades respectivas, es castigada severamente con prisión de uno a cinco años;

Segundo: Los funcionarios culpables no podrán gozar de los beneficios de libertad provisional, suspensión de la pena, libertad condicional o indulto;

Tercero. No podrán desempeñar cargos públicos durante cinco años después del cumplimiento de la condena.

- Séptima. Incluir en el mismo documento que regula el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el procedimiento de responsabilidad administrativa, ya que aun cuando es competencia de este Tribunal se encuentra regulado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.
- Octava. Incluir dentro de los requisitos para los jueces que impartirán la justicia administrativa a demás de ser abogado y tenga conocimiento en administración pública con experiencia laboral mínima de 5 años en ésta.
- Novena. Reformar la Constitución del Estado en su artículo 79, para que se cambie la denominación de los titulares de aplicar la justicia administrativa de magistrados a jueces.
- Décima. Establecer un procedimiento que aunque sea un poco más tardado, tenga seguridad y no presumir de justicia, pronta, expedita e inmediata, cuando está en juego el derecho de un servidor público o de un particular.

BIBLIOGRAFIA

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, Toluca, Edit. LIII Legislatura del Estado de México, Gobierno del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Edit. Secretaría de Gobierno, 1995.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, México, Edit. Sista, 1991.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto., **El Derecho disciplinario de la Función Pública**, 2a. edición, México, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 1992.

Documentación Administrativa, El Derecho Administrativo en Alemania: Tendencias Actuales (II), 235-236 Julio-Septiembre, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública de España 1993.

Documentación Administrativa, La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas 237-238 Enero-Junio, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1994.

Documentación Administrativa, El Derecho Administrativo en Francia: Tendencias Actuales, 239 Julio-Septiembre, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1994.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Edit. Gobierno del Estado de Querétaro.