



DIAGNÓSTICO DEL FUNCIONAMIENTO DEL **SISTEMA DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA A NIVEL NACIONAL**

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
ESTADO DE AGUASCALIENTES

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN
ANA ELENA FIERRO FERRÁEZ
ADRIANA GARCÍA GARCÍA
DIRK ZAVALA RUBACH



Asociación de Magistrados de Tribunales
de lo Contencioso Administrativo de los
Estados Unidos Mexicanos
www.amtcaeum.com.mx
Derechos Reservados • Copyright © 2009

El presente Diagnóstico fue elaborado bajo la Coordinación general del Dr. Sergio López Ayllón por el siguiente equipo:

Ana Elena Fierro Ferráez
Adriana García García
Juanita Gómez
Gerardo Medina
Mario Sánchez de Aparicio I.
Martha Trejo González
Lorenia Trueba Almada
Dirk Zavala Rubach

Asistentes de investigación:

Jesús Rogelio Alcántara Méndez
Zayra Carbajal
Rosa Ivonne Enríquez Romero
Felipe García Cuevas
Raquel López Hernández
Paulina Madrigal
Liliana Montiel Matamoros
Xiao Recio Blanco
Luis José Rivero Pérez
Adriana Rosas Cerecer
Ximena Santaolalla Abdó
Jonathan Velázquez Flores

Coordinación administrativa:

Wendolyn Veana

ÍNDICE GENERAL

1. Introducción	1
2. Metodología	3
2.1 Marco teórico	3
2.2 Dimensión normativa	4
2.3 Dimensión del procedimiento	5
2.3.1 Ingeniería de procesos	5
2.3.2 Análisis empírico	5
2.4 Dimensión organizacional	9
2.5 Recopilación de información	10
3. Marco teórico	11
3.1.1 Misión de la Justicia Administrativa	12
3.1.2 Objetivos de los OJA	14
3.1.3 Justicia pronta y de carácter expedito	16
3.1.4 Complejidad	18
3.1.5 Imparcialidad	19
3.1.6 Acceso a la justicia	21
3.1.7 Independencia	23
3.1.8 Autonomía	25
4. Dimensión normativa	29
4.1 Marco normativo	29
4.2 Ámbito Poder del Estado	30
4.3 Ámbito institucional	30
4.3.1 Gobierno judicial	30
4.4 Función jurisdiccional administrativa	33
4.4.1 Objeto del juicio	33
4.4.2 Partes	33
4.4.3 Proceso	34
5. Dimensión del procedimiento	37
5.1 Ingeniería de procesos	37
5.2 Análisis de expedientes y estadística descriptiva	38
5.2.1 Demanda de servicios judiciales en materia administrativa	38
5.2.2 Oferta de servicios judiciales en materia administrativa	42
6. Dimensión organizacional	50
6.1 Análisis de las estructuras orgánicas	50
6.2 Análisis curricular del personal clave de los OJA	56
6.3 Análisis de prácticas en materia de organización	59
7. Anexos	62
7.1 Anexo 1 Mapa de suprasistema	62
7.2 Anexo 2 Cadena de valor	63
7.3 Anexo 3 Tablas de frecuencias – Análisis de expedientes	64
8. Bibliografía	65

1. INTRODUCCIÓN

La jurisdicción contencioso administrativa es, por su propia naturaleza, el campo jurídico que los mexicanos poseen para fiscalizar la acción de sus gobernantes. Esta posición de los tribunales administrativos, entre el Estado y sus gobernados, supone una responsabilidad de un calado especial ante la ciudadanía y acarrea la necesidad de un escrupuloso cumplimiento en materia de transparencia.

Hoy en día, la información disponible sobre la acción judicial no es suficiente ni uniforme lo que obstaculiza el trabajo colaborativo entre las distintas instituciones así como la adopción de políticas judiciales de largo alcance. Ante esta situación, la Asociación de Magistrados de los Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos AMCAEUM con el apoyo de la Asociaciones de Impartidores de Justicia AMIJ y del Fondo Jurica emprendieron la trascendental tarea de conocerse a sí mismos para ello encargaron al CIDE la realización del “Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional”.

Este diagnóstico constituye una herramienta fundamental en la identificación de la problemática y los retos que enfrenta la impartición de justicia administrativa en México; así como en un medio que indique las posibles vías de mejora para nuestra jurisdicción contenciosa. Es una labor que se enmarca dentro de los grandes objetivos establecidos para las (AMIJ); que busca superar tradicionales errores de coordinación y concepción y que pretende impulsar una impartición de justicia más eficiente, con decisiones de autogestión basadas en una información completa y actualizada.

Es importante recalcar que este es un diagnóstico de los órganos jurisdiccionales como instituciones por lo se centra precisamente en los órganos y no en las personas. Lo que se busca es sentar las bases para lograr que los Órganos Jurisdiccionales Administrativos (OJA) presten un servicio de calidad. En efecto, entender que los OJA constituyen instituciones implica que no basta considerar la actividad de cada juez o magistrado en lo particular, ni de cada uno de los órganos en forma aislada, sino debe pensarse en el conjunto de éstos como instituciones encargadas de resolver controversias, es decir como una organización que debe también responder a parámetros de calidad y eficiencia en la prestación de un servicio público. Se reconoce que esto implica un cambio de paradigma importante; sin embargo responde a las acciones encomendadas por los resultados de la consulta del Libro Blanco para la reforma de justicia que reconoce a la impartición de justicia como un servicio público fundamental.

Ahora bien una vez realizado el diagnóstico nacional y conjuntado toda la información quedó claro que las sinergias generadas entre todos los OJA que colaboraron en la conformación del diagnóstico debería potenciarse mediante un conocimiento más profundo del funcionamiento y desempeño de cada una de estas instituciones, identificando con ello buenas prácticas que

podieran ser aprovechadas en todo el país, así como áreas de oportunidad para cada entidad. Para ello el equipo consultor del CIDE estimo conveniente elaborar un diagnóstico sintetizado para cada uno de los 29 OJA que permiten conocer, a vuelo de pájaro y de acuerdo a la información disponible, la estructura del órgano, sus competencias, su organización y la estadística básica.

Además de las recomendaciones elaboradas en el diagnóstico nacional se identifico que en muchos casos el potencial de los OJA como órgano fiscalizador del quehacer del estado no es aprovechado en su totalidad, por ello consideramos que estos diagnósticos locales podrán fungir como herramientas de divulgación de la importante función social que los OJA desarrollan, ya sea a través de Internet o mediante publicaciones convencionales.

Hoy los tribunales contenciosos cuentan con información clara, completa y veraz sobre su funcionamiento y desempeño lo que los dota de una poderosa herramienta para cumplir su misión de impartir justicia como un servicio público de calidad.

Este estudio no habría llegado a buen término sin el apoyo y compromiso de muchas personas. El equipo de investigación quiere agradecer especialmente al Magistrado M. en D. Alfonso Román Quiroz, así como a todos los funcionarios del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes que amablemente destinaron parte considerable de su tiempo para colaborar en el presente Diagnóstico. Asimismo, agradecemos y reconocemos la confianza y asistencia de la Magistrada Xóchitl Raquel Pérez Cruz, Presidenta de la AMTCAEUM, así como a todo su consejo directivo, al Dr. Rolando de Lasse, Secretario Ejecutivo de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, a la maestra María Novoa, a Alfredo Orellana, Secretario Técnico el Fondo Jurídica, y a todos los miembros del Comité Técnico del Fondo, en particular los Ministros Guillermo Ortiz Mayagoitia, José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo. A todos muchas gracias.

2. METODOLOGÍA

El diseño utilizado para la elaboración del Diagnóstico nacional, y por ende de cada diagnóstico subnacional, considera diferentes niveles de análisis, a los que correspondió el uso de metodologías diferenciadas. A continuación se describe la metodología general que fue aplicada en cada dimensión del Diagnóstico.

2.1 MARCO TEÓRICO

El propósito del marco teórico es sentar las bases conceptuales que guían el presente diagnóstico. Al efecto, se determina cual es la misión y objetivos de los OJA, así como las características y efectos principales de los procesos contenciosos.

En esta sección se tomó en cuenta, como punto de partida los presupuestos y acciones establecidas en el Libro Blanco de la Reforma Judicial publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así mismo, se llevó a cabo un análisis documental tanto de la doctrina mexicana, como de las experiencias de derecho comparado, con el objeto de definir los paradigmas medulares de la justicia administrativa, para ello se exploraron los siguientes aspectos:

- Fines de la justicia contenciosos administrativa
 - El estado de derecho y el principio de legalidad
 - Control de la actividad administrativa
- Principios que regulan la justicia administrativa
 - Principios del artículo 17 de la CPEUM
 - Principios del artículo 116 de la CPEUM
- Organización de los OJAS
 - Fundamentos, origen y organización
 - Tribunales autónomos
 - Tribunales parte del Poder Judicial
 - Competencia de los OJAS
 - Garantías del juzgador

En conjunción con la revisión de la doctrina y el derecho comparado se llevó a cabo un análisis de las normas mexicanas desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la legislación local en la materia, tanto por lo que respecta al proceso jurisdiccional, como a la organización de los OJAS, hasta la jurisprudencia. A partir de este análisis teórico normativo se elaboró el marco conceptual que explica la función de la justicia administrativa. Este marco, establece los parámetros teóricos que guiaron el análisis en las tres dimensiones: normativa, procedimental y organizacional.

2.2 DIMENSIÓN NORMATIVA

Tras un análisis exhaustivo de la legislación local que regula la justicia administrativa, tanto por lo que se refiere al juicio de nulidad como a la organización del OJA se elaboró un sistema de matrices organizacionales y procedimentales que permiten realizar un análisis del diseño normativo del OJA en análisis. Los rubros que abordan cada una de las matrices son los siguientes:

- Normatividad referida a la estructura y organización de los OJA
 - Ámbito poder del Estado.
 - Ámbito institucional.
 - Gobierno judicial
 - Administración de recursos
 - Función jurisdiccional administrativa
- Proceso administrativo o juicio de nulidad
 - Objeto del juicio
 - Partes
 - Proceso
 - Demanda
 - Contestación
 - Suspensión
 - Audiencia
 - Sentencia
 - Recurso de revisión o apelación
 - Queja

El modelo utilizado para analizar la complejidad del sistema normativo que regula a cada uno de los OJA parte de la idea de un conjunto de normas jerarquizadas con diversos ámbitos de validez. En la cúspide de esta pirámide se encuentra la CPEUM y desde este vértice descienden, de acuerdo con su orden y jerarquía, las constituciones locales, las diversas leyes y reglamentos que se ocupan de regular a los OJAS. A partir de las matrices se generó el modelo para analizar la congruencia del sistema y la eficacia de la regulación, así como la posibilidad de llegar a la definición de los sujetos, competencias, facultades y derechos contenidos en dichas normas.

Una vez generado el modelo y con base en la misión y objetivos de la justicia contenciosa, así como en los principios constitucionales que deben regir la labor de los OJAS se desarrollaron los indicadores a partir de los cuales realizar el análisis individualizado de la regulación correspondiente a cada uno de los 29 OJAS. Para ello se creó una matriz a partir de la determinación de indicadores como una medida objetiva que permita el análisis de los distintos cuerpos normativos para compararlos entre si y contrastarlos con un modelo ideal. Las variables que forman parte de la matriz se agrupan de la siguiente forma:

- Análisis de constituciones locales.

- Análisis de las normas orgánicas y competenciales de los tribunales.
- Análisis de reglamentación adicional
- Análisis de regulación en materia de transparencia
- Análisis de servicio civil de carrera o carrera judicial
- Análisis de gobierno del tribunal
- Análisis de jurisprudencia

2.3 DIMENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO

2.3.1 INGENIERÍA DE PROCESOS

Como parte del enfoque multidisciplinario e integral del presente estudio se abordó el quehacer de los OJA desde la perspectiva de la ingeniería de procesos. De esta forma, distintas instituciones procesales fueron modeladas como procesos. Un proceso puede ser definido como:

“Una serie continua y repetible de actividades relacionadas que a través del uso de recursos convierte una o más entradas en una o más salidas, creando valor para el cliente” (Rummler y Brache).



De esta forma, y considerando únicamente el marco normativo vigente al momento de realizar el mapeo se logró identificar el suprasistema, la cadena de valor y los macroprocesos mediante los cuales el OJA desarrolla sus funciones.

2.3.2 ANÁLISIS EMPÍRICO

En lo que concierne al rubro de información cuantitativa, se hizo empleo de técnicas matemático-estadísticas denominadas Técnicas de Muestreo Probabilístico. Dichas técnicas tienen como principal objetivo la producción de inferencias sobre atributos específicos de un conjunto completo de elementos (población) a partir de información proveniente de un subconjunto de elementos (muestra).

El enfoque aleatorio de dicha selección permitió principalmente la obtención simultánea en términos probabilísticos de medidas de precisión (calidad) asociadas a cada estimación y la remoción total de lo que en términos estrictamente coloquiales conocemos como sesgos o

subjetividades presentes en los resultados estadísticos obtenidos. Paralelamente, se logró que la muestra en cuestión replique, de nueva cuenta en términos probabilísticos, las características de interés de la población objetivo.

Es pertinente entonces establecer matemáticamente, aunque por la naturaleza empírica del estudio, de forma muy preliminar y teórica, los niveles máximos de error teórico esperados asociados a las estimaciones que estarán contenidas en el estudio de expedientes, o en su defecto, la determinación del tamaño de muestra necesario para los niveles de error de estimación preasignados como aceptables.

2.3.2.1 CÁLCULO DE ERRORES DE ESTIMACIÓN Y DE TAMAÑO DE MUESTRA

Dadas las características del estudio, en donde el objetivo fundamental es cuantificar en proporción si está o no presente determinado atributo en un expediente las expresiones a utilizar serán las correspondientes para la estimación de proporciones. Ahora sea P la probabilidad de un expediente tenga el atributo de interés. Tenemos dos formas de aproximarnos al cálculo de errores de estimación o al cálculo de tamaño de muestra necesario.

Primero, para el cálculo de correspondencias entre los errores de estimación teóricos y los tamaños de muestra preasignados se utilizó la siguiente expresión derivada de una aproximación Normal mediante el Teorema Central del Límite:

$$e = k \sqrt{\left(1 - \frac{n}{N}\right) \frac{N}{N-1} \frac{Z}{n}} \quad (1)$$

donde:

- n es el tamaño de la muestra preasignado.
- N es el tamaño de la población de expedientes.
- k es percentil teórico correspondiente a una distribución Normal(0,1) acorde con el nivel de confianza que se requiera (en nuestro caso se determinará un nivel del 95%, por lo que $k = 1.96$).
- Z es la varianza $P(1-P)$ de la variable dicotómica que determina si está o no presente determinado atributo en un expediente. Varianza que siendo conservadores en el estudio es pertinente tomarla como máxima. Esta tiene su valor máximo cuando la proporción que intentamos estimar es cercana a $P=1/2$, es decir $Z = 1/4$.
- e es el error absoluto teórico que desconocemos.

Hay que recordar que en el presente no se hará un estudio del conjunto completo de expedientes debido a restricciones en tiempo y recursos, es por ello que es de nuestro interés aproximar nuestros niveles de error a partir de un tamaño de muestra especificado.

Equivalentemente, si lo que interesa es calcular un tamaño de muestra a partir de un error máximo aceptable preasignado, se utiliza la siguiente expresión matemática que es equivalente a la anterior (1) pero haciendo el álgebra correspondiente para cambiar la incógnita en la ecuación.

$$n = \frac{\frac{N}{N-1} \frac{k^2 Z^2}{e^2}}{1 + \frac{1}{N-1} \frac{k^2 Z^2}{e^2}} \quad (2)$$

donde ahora:

n es el tamaño de la muestra que desconocemos.

e es el error absoluto teórico preasignado.

Tomando en cuenta que N varía en cada OJA, y si se establece un error absoluto teórico de 5% para las proporciones estimadas en cada OJA se obtiene un tamaño de muestra con las siguientes características:

ID	Entidad Federativa	Tamaño poblacional considerado	Muestra	Fecha de levantamiento
1	Aguascalientes	2,713	340	17 al 20 de agosto

Finalmente, es importante señalar que hay una relación inversamente proporcional entre los niveles de errores de estimación y los tamaños de muestra a utilizar. Es decir, la precisión de las estimaciones (error de estimación) puede aumentarse (disminuirse) tanto como se pueda aumentar el número de expedientes estudiados, siguiendo las expresiones matemáticas anteriores.

2.3.2.2 DISEÑO DE MUESTREO Y DE ESTIMACIÓN Y CÁLCULO DE ESTADÍSTICOS

El diseño de muestreo que se empleó fue un Muestreo Aleatorio Simple con Estratificación por OJA, el cual considera equi-probable la selección de cada expediente dentro de cada estrato (Tribunal).

Para la estimación y el cálculo de estadísticos se consideró el diseño de muestreo correspondiente al esquema real de selección de expedientes. Esto es que al momento de estimar se tomó en consideración el hecho de que no todo elemento de la población objetivo de expedientes tiene la misma probabilidad de ser seleccionado en muestra, debido al

diferente número de expedientes en existencia en cada OJA y al tamaño de muestra preasignado de expedientes para éste.

Lo anterior se logró mediante el uso de teoría estadística conocida como “Estimadores de Horvitz-Thompson”, que asignan a cada elemento un peso equivalente al inverso de su probabilidad de ser incluido en muestra (peso comúnmente denominado factor de expansión).

2.3.2.3 FICHA METODOLÓGICA

A continuación se presenta la ficha metodológica para los datos específicos:

- Población objetivo: Expedientes concluidos en materia administrativa durante el periodo 2006 – 2008.
- Cobertura del análisis: Aguascalientes.
- Periodo de levantamiento: Del 17 al 20 de agosto del 2009.
- Instrumento de recolección de datos: Formulario de llenado en formato de cuestionario mixto (opción múltiple y de respuestas abiertas).
- Marco muestral: Listado de expedientes (identificados por número de expediente) interpuestos en los años 2006, 2007, 2008. El total de expedientes considerado es de 2,713.
- Diseño muestral: Muestreo aleatorio simple estratificado.
 - La muestra es probabilística y permite hacer inferencia sobre la población objetivo, así como conocer la calidad de las estimaciones a nivel total y por dominio.
- Tamaño de muestra: En la determinación del tamaño de muestra para cada estrato y dominio de estudio (OJA), se consideró una discrepancia máxima tolerable o precisión del 5% para cada caso, con un nivel de confianza del 95%.

Tomando en cuenta el tamaño del universo objeto de estudio en cada caso. Para el valor de la proporción que es de interés estimar se consideró el 0.5 que maximiza la varianza en la distribución del estimador bajo el supuesto de normalidad.

- Fórmula:
$$n = \frac{Np(1-p)}{p(1-p) + (N-1)\delta^2 / Z^2_{confianza}}$$

donde

p = proporción a estimar

N = tamaño del universo de expedientes objeto de estudio

δ = Precisión

Z_{confianza} = Cuantil de una distribución de probabilidad normal a un nivel de confianza deseado

- Total de expedientes en muestra: 340 expedientes efectivos.
- Estimadores: Para construir la representatividad de la muestra de forma analítica se utilizan los factores de expansión (estimadores de Horvitz-Thompson) para obtener los estimadores de promedios y proporciones de interés. En cada estimación se

calcularon: el margen de error absoluto teórico, los errores de muestreo y los efectos de diseño.

- Calidad de las estimaciones:
 - El **error de estimación absoluto teórico** es de **5%**, con un nivel de confianza del 95%.
 - El **error estándar estimado** obtenido, considerando el esquema de muestreo, en cada proporción estimada del presente reporte es menor al **6%**.

La siguiente tabla resume la información obtenida para la realización del presente documento.

Entidad Federativa	Tamaño poblacional considerado	Muestra	Fecha de levantamiento
Aguascalientes	2,713	340	17 al 20 de agosto

2.4 DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL

Para la realización del presente diagnóstico se integró información de diversas fuentes, en especial de tipo referencial y documental, a través de cuestionarios, entrevistas telefónicas y referencias de información resultados del levantamiento en campo, realizando visitas a los OJA; obtenidos en entre los meses de junio a noviembre del año en curso.

La cobertura del análisis nacional incluye 22 Órganos de Justicia Administrativa de las Entidades Federativas participantes, aunque alguna información de los 5 OJA faltantes pudo obtenerse en documentos publicados vía internet para acceso público. La información recabada abarcó el período de 2006 a 2008, para efectos de este estudio se consideraron únicamente los resultados del 2008 para tener un punto de comparación temporal único en los mismos.

Los instrumentos de recolección de datos utilizados para el análisis consistieron en:

- Formulario de llenado en formato de cuestionario mixto (opción múltiple y de respuestas abiertas), incluyendo las siguientes secciones como base para el análisis:
 - Ficha curricular de cada Magistrado: nombre, fecha de nacimiento, cuenta de correo, teléfono, estado civil, formación y grado académico, universidad de procedencia, cargo actual, últimos 3 cargos, actualización y otros estudios; y publicaciones recientes.
 - Datos generales: número de magistrados, secretarios, actuarios, salas regionales o auxiliares y número total del personal por Tribunal.

- Datos presupuestales: presupuesto total asignado en 2008, percepción mensual bruta de los magistrados (promedio en su caso), percepción mensual bruta de jueces y/o secretarios.
- Capacitación: actividades de capacitación durante 2008.
- Evaluación: mecanismos utilizados para la evaluación del desempeño, criterios utilizados y mecanismos para incentivos.
- Cuestionario de prácticas de Recursos Humanos, incluyendo aspectos como:
 - Existencia del área de Recursos Humanos en el Tribunal
 - Actividades y procesos de Recursos Humanos realizados en cuanto a: Reclutamiento y Selección, Capacitación, Evaluación, Estructuras salariales, Desarrollo del personal y planes de carrera, políticas y procedimientos, entre otros.
 - Evidencia o documentación de procesos existentes.

Los documentos de cada OJA que se obtuvieron en el levantamiento de campo realizado; o bien, a través de publicaciones electrónicas de dominio público, abarcaron:

- Organigramas, plantillas de personal y tabuladores vigentes en 2008 y/o 2009.
- Informes de labores de los últimos años.
- Listados de juicios y reportes de estadística básica por Tribunal.
- Marco normativo como referencia, en especial Manuales de Organización existentes y actualizados.
- Reportes de presupuesto aprobado y ejercido en los años 2008 y 2009.

A partir de los documentos y cuestionarios obtenidos se realizó el análisis y organización de información integrando matrices de correlación entre indicadores que permiten identificar interrelaciones generales. Es importante mencionar que los cálculos realizados están sobre la información que fue factible recabar, pudiendo existir datos incompletos o parciales, o bien varias fuentes de referencia.

2.5 RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN

La siguiente tabla resume la información solicitada y la obtenida.

	Marco Normativo	Jurisprudencia	Informes de labores	Presupuesto aprobado Presupuesto ejercido	Organigrama	Plantilla de empleados	Sueldos Integrados	Inventario	Estadística básica	Cuestionario y ficha curricular	Cuestionario RRHH
Aguascalientes	1	NA	1	1	NA	1	1	1	1	1	0

1 = Sí 0 = No .5 = Parcial NA = No Aplica

3. MARCO TEÓRICO

El propósito del marco teórico es sentar las bases conceptuales que regirán el diagnóstico de la justicia administrativa. Al efecto se determina cual es la misión y objetivos de los OJA, el modelo o modelos de organización de estas instituciones y su relación con los poderes del Estado, así como las características y efectos principales de los procesos contenciosos.

Para ello se analizó el ordenamiento jurídico en la materia desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) hasta la jurisprudencia, con apoyo tanto en la doctrina, como en experiencias de derecho comparado. En particular, se toma en cuenta como punto de partida de este diagnóstico los presupuestos y acciones establecidas en el Libro Blanco de la Reforma Judicial, pues como en él se apunta todos los órganos jurisdiccionales del país están llamados a lograr el ideal constitucional de impartir justicia en forma imparcial, pronta, completa y gratuita, asimismo contiene ya los primeros pasos para lograrlo, siendo este diagnóstico especializado en jurisdicción administrativa un avance importante para lograr esa meta.

Es importante recalcar que este es un diagnóstico de los órganos jurisdiccionales como instituciones por lo que el marco teórico se centra precisamente en los órganos y no en las personas. Lo que se busca es sentar las bases para lograr que los OJA presten un servicio de calidad. En efecto, entender que los OJA constituyen instituciones implica que no basta considerar la actividad de cada juez o magistrado en lo particular, ni de cada uno de los OJA en forma aislada, sino debe pensarse en el conjunto de los órganos jurisdiccionales como instituciones encargadas de resolver controversias, es decir como una organización que debe también responder a parámetros de calidad y eficiencia¹ en la prestación de un servicio público.² Se reconoce que esto implica un cambio de paradigma importante; sin embargo

¹ Para efectos de este marco teórico se entenderá el término eficiencia referida al logro del mayor beneficio al menor costo. La determinación de un criterio de eficiencia que logre ser una herramienta útil para la toma de decisiones ha sido una preocupación constante de muchos economistas. Entre los criterios más utilizados encontramos los de Pareto y Kaldor-Hicks; sin embargo, estos criterios derivan en la imposibilidad de cuantificar los beneficios y los costos que deben tomarse en cuenta al momento de ponderarlos. Es por esta razón que optamos por el uso del criterio de eficiencia Kaldor- Hicks- Zerbe. El propósito del criterio es brindar información al tomador de decisiones y no establecer lo que debe hacerse. Se recalca que el criterio es una herramienta para la toma de decisión y no el objetivo o fin de la decisión. La información que se utilizará es la información que se encuentre al alcance del decisor y que sea susceptible de tomarse en cuenta en el análisis costo- beneficio. La utilidad no se toma en cuenta en atención a que la misma no es objetivamente susceptible de medirse. En cuanto a los costos a considerar se encuentran los costos de transacción y los costos del cambio de reglas. En cuanto a los beneficios, estos se fundamentan en el cumplimiento de lo mandato por el sistema normativo, en el caso de los OJA la impartición de justicia en términos del artículo 17 de la CPEUM. Para un desarrollo completo del concepto de eficiencia Véase: Richard O. Zerbe Jr. *Economic Efficiency in Law and Economics*. USA, Edgard Elgar, 2001, pp 4-6.

² Fix Fierro, *Tribunales Justicia y eficiencia, Estudio socio económico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, IJ-UNAM, 2006, 3 y ss.

responde a las acciones encomendadas por los resultados de la consulta del Libro Blanco para la reforma de justicia en el que se señala:

“La impartición de justicia es un servicio público fundamental para la vida de los ciudadanos y la consolidación del Estado de derecho. Los jueces deben, por ello, evitar los formalismos excesivos, las ambigüedades y la evasión de responsabilidades para que su actividad se oriente por una auténtica vocación de servicio. Lo anterior requiere rediseñar la operación de los órganos jurisdiccionales para privilegiar las necesidades de los usuarios y no las de aparato burocrático. Además se requiere una transformación de la cultura judicial que implica una serie de acciones encaminadas a revalorar la imagen de los jueces implementar una auténtica política de comunicación social, mejorar la infraestructura judicial, y sensibilizar a todos los funcionarios judiciales sobre la trascendencia del servicio que prestan a la sociedad y de la que son responsables.”³

Para lograr lo anterior y estar en condiciones de realizar un diagnóstico veraz de la justicia administrativa es presupuesto necesario contar con información clara, oportuna y comparable que permita comprender el funcionamiento de los tribunales contenciosos y determinar indicadores comunes a fin de evaluar la calidad y la eficiencia del servicio público que prestan. Para ello es primordial identificar las tendencias y retos de la administración de justicia administrativa, con la finalidad de poder orientar las políticas públicas hacia ellos. Un punto de partida para determinar qué esperamos de la jurisdicción administrativa es atender a los principios y mandatos constitucionales que inspiran a la justicia (artículo 17 CPEUM) y a la organización de los tribunales contenciosos locales (art.116, IV 122, base quinta CPEUM). Así el gran reto es medir la calidad de la justicia administrativa a partir de los parámetros establecidos en la Constitución, teniendo cuidado de distinguir la calidad de las instituciones judiciales de las capacidades particulares de los juzgadores. (Boillat y Leyenberger 2008).

3.1.1 MISIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Los OJA están llamados, como todos los demás órganos jurisdiccionales, a impartir justicia en forma imparcial, pronta, completa, independiente y gratuita. En el estado moderno la impartición de justicia está ligada al respeto a la legalidad y esta es la parte fundamental de la función de impartir justicia que corresponde a los OJA; pues cuando existe certeza sobre la aplicación del derecho hay confianza en el funcionamiento de las instituciones. Cuando la justicia es accesible, oportuna y las resoluciones respetadas es un claro indicador de que se vive un Estado de Derecho, ello resulta en garantía a la ciudadanía para acudir a los tribunales y obtener remedios efectivos en contra de abusos en el ejercicio del poder.⁴ Es aquí donde surge la misión primordial y trascendente de los OJA, pues están llamados a ser los guardianes del principio de legalidad, del respeto a la ley y la protección del ciudadano de cualquier abuso de la autoridad.

³ SCJN, Libro Blanco de la Reforma Judicial, México 2006, pp.36, 37

⁴ Libro Blanco, *op.cit.*, p.409.

En efecto, el principio de legalidad, resultado de la Revolución Francesa, establece que no se puede exigir obediencia sino en nombre de la ley. En consecuencia, todo acto de autoridad que no encuentre su fundamento en una norma válida, en la que se regule tanto su competencia como el acto mismo deviene en un acto arbitrario. Si esto es así, resulta necesario entonces que los particulares puedan combatir estos actos; de ahí surge una jurisdicción que recibe en Francia el nombre de contencioso administrativo, la que consiste en una acción judicial en la que la labor del juez es revisar si el acto emitido por la autoridad es conforme al Derecho.⁵

Así el principio de legalidad es el rector del actuar de los OJA, pues la salvaguarda del mismo constituye la misión primordial de estas instituciones. De ahí que resulte importante definir este principio a la luz de la creciente complejidad del Estado moderno y la enorme diversidad de actividades desempeñadas, hoy por hoy, por la administración pública. El principio de legalidad, entendido como el hecho de que los funcionarios sólo pueden actuar dentro del marco competencial que les otorga la ley es el punto de partida. Dicho de otra manera, que a diferencia de los particulares, un servidor público sólo puede hacer aquello que la ley expresamente le permite; no más, no menos. Esta formulación estricta del principio de legalidad (o regla de facultamiento tasado) tiene una aplicación indiscutible en las funciones de autoridad, es decir en aquellos momentos en que el Estado actúa con *imperium* respecto de los particulares, imponiéndoles obligaciones o restringiendo derechos, a través de actos de autoridad.⁶

⁵ Eduardo García de Enterría, *Curso de Derecho Administrativo II*, Editorial Thomson, 10ª ed., Thomson, España p.571.

⁶ La Jurisprudencia ha definido a los actos de molestia de la siguiente manera: De lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal se desprende que la emisión de todo acto de molestia precisa de la concurrencia indispensable de tres requisitos mínimos, a saber: 1) que se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario; 2) que provenga de autoridad competente; y, 3) que en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento. Cabe señalar que la primera de estas exigencias tiene como propósito evidente que pueda haber certeza sobre la existencia del acto de molestia y para que el afectado pueda conocer con precisión de cuál autoridad proviene, así como su contenido y sus consecuencias. Asimismo, que el acto de autoridad provenga de una autoridad competente significa que la emisora esté habilitada constitucional o legalmente y tenga dentro de sus atribuciones la facultad de emitirlo. Y la exigencia de fundamentación es entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; mientras que la exigencia de motivación se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar. Presupuestos, el de la fundamentación y el de la motivación, que deben coexistir y se suponen mutuamente, pues no es posible citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que carezcan de relevancia para dichas disposiciones. Esta correlación entre los fundamentos jurídicos y los motivos de hecho supone necesariamente un razonamiento de la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos legales invocados a los hechos de que se trate, lo que en realidad implica la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 10303/2002. Pemex Exploración y Producción. 22 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

Sin embargo, la actividad del Estado contemporáneo es mucho más amplia que el mero ejercicio de actos de autoridad. Es por ello que el principio estricto de legalidad se ha matizado respecto, por ejemplo, de las funciones de gestión y de las actividades de prestación de servicios o de mercado de la administración. En estas últimas, el desarrollo de las relaciones jurídicas que tiene el Estado requiere de marcos en los que opere la lógica de la eficiencia. En estos casos, el propio mandamiento legislativo se limita a declaraciones de objetivos genéricos, que no son disposiciones de ejecución. Ello obliga a matizar el principio de legalidad para introducir variables que atienden a otras lógicas de acción que no implican un control estricto de legalidad, aunque sí controles de otra naturaleza, que atienden a los fines que se proponen alcanzar dichos actos y evalúen los resultados obtenidos. Así, el principio de legalidad siempre rige la actuación del Estado, aunque no siempre bajo un control estricto de legalidad, propio de los actos de autoridad que implica necesariamente la fundamentación y motivación precisa de cada acto.

De ahí que los objetivos del OJA sea la prestación de un servicio de control de la legalidad de los actos de la autoridad administrativa ya sea en forma estricta cuando constituyan actos de imperio o bien evaluando las acciones de la administración, siempre teniendo como fin primordial la solución de los problemas que afronta el justiciable y el respecto a sus derechos. En efecto, como apunta el Libro Blanco el estado moderno ha dotado a los procesos jurisdiccionales de una creciente importancia como mecanismos que contribuyen a delimitar los alcances de las acciones de los órganos del Estado, objetivo que en particular cumplen los OJA respecto de la administración pública.⁷ Por tanto la misión de los OJA es ser los guardianes del principio de legalidad, mediante una impartición de justicia pronta, completa imparcial y gratuita.

3.1.2 OBJETIVOS DE LOS OJA

Si los OJA deben prestar un servicio público de manera pronta, completa, imparcial y gratuita vigilando el control de legalidad de los actos administrativos, resulta importante definir como debemos entender cada uno de estos principios a la luz de las particularidades propias de la justicia contencioso administrativa, pues ello constituye los objetivos a cumplir por los OJA, de tal forma que se pueda analizar las competencias y atribuciones asignadas, así como su organización en función de estos mandamientos constitucionales con el propósito de evaluar su adecuación a tales metas.

El artículo 133 de la CPEUM contiene el principio de la supremacía constitucional. Este principio supone que la Constitución es el parámetro conforme al cual deben emitirse las demás normas que componen todo el sistema jurídico. Dado que la Constitución vigente es la

⁷ SCJN, Libro Blanco de la Reforma Judicial, México 2006, pp.36, 37

norma fundamental de nuestro sistema jurídico, todas las normas que lo conforman deben de poder ser rastreadas hasta ella.⁸ A la vez, las reglas de creación normativa contenidas en la Constitución establecen los ámbitos de validez de la legislación secundaria que básicamente son: validez material y subjetiva. En cuanto a la validez subjetiva, Ferrajoli considera que la legislación secundaria debe cumplir con los criterios de decisión que se contienen en los principios constitucionales pues con ellos se rige el actuar de la autoridad en cada una de las materias objeto de regulación constitucional⁹.

Ahora bien, nuestra Constitución contiene varios principios generales, algunos expresos y otros que se deducen de una interpretación sistemática de ésta, que se toman como principios, guías o bases constitucionales en la solución de conflictos jurídicos, pues constituyen criterios de decisión. Los preceptos constitucionales entonces funcionan como parámetros de validez material de las normas inferiores y de los actos de autoridad, así como de las políticas públicas que se instrumentan, para hacer realidad los preceptos constitucionales. Los principios a su vez se convierten en instrumentos de interpretación que permiten evaluar el grado de adecuación de las normas inferiores o de los actos de autoridad a los fines establecidos por el constituyente. Por tanto, de tales principios es posible deducir los objetivos que el poder o institución regulada en el precepto deben cumplir en este caso cuales son los objetivos de los tribunales responsables de impartir justicia en materia administrativa.

Respecto de la jurisdicción contencioso administrativa local los principios que rigen su actuar están establecidos en forma específica en los artículos 116 y 122 de la CPEUM (respecto de la organización de los OJA) y de forma genérica en el artículo 17 constitucional, (respecto de su funciones) pues como señala Fix Fierro¹⁰ el concepto tribunales contenido en el precepto en comento debe ser entendido en forma genérica, para abarcar a todas las instituciones que administran justicia.

El artículo 17 de la CPEUM señala como una garantía del ciudadano contar con una justicia pronta, completa, imparcial, gratuita e independiente. Estos principios conforman los parámetros de la calidad del servicio público de justicia.¹¹ En consecuencia resulta necesario que los objetivos a cumplir en la prestación del servicio público de impartir justicia respondan a estos principios.

⁸ Hans Kelsen, Teoría Pura del Derecho.

⁹ FERRAJOLI: 2000, 851-903.

¹⁰ Fix Fierro. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Tomo I. Págs. 191 a 201. Universidad Nacional Autónoma de México. 1997.

¹¹ Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, Puntos Constitucionales y Asuntos Relativos al pacto Federal Debate de las reformas en materia de justicia de 1988 México a través de sus constituciones Tomo VIII , p 441 y 442.

3.1.3 JUSTICIA PRONTA Y DE CARÁCTER EXPEDITO

Respecto de la condición de que la justicia sea pronta y expedita ello implica, de acuerdo con el constituyente permanente de la reforma de 2008, que los tiempos de impartición de justicia sean cortos desde el inicio del proceso hasta el final del mismo, de manera tal que el sistema responda con oportunidad a los problemas planteados por las partes, así como que el juzgador resuelva de forma oportuna, dentro de los plazos y términos legales teniendo presente que justicia que no es pronta no es justicia¹². De tal expresión se desprende que el carácter expedito parece ser un término referido más bien al legislador cuya encomienda es normar los procesos y procedimientos de forma tal que no existan tiempos muertos y que los plazos y términos resulten razonables; mientras que la prontitud esta referida a que los casos se resuelvan sin dilaciones injustificadas siempre en el marco de la legalidad. Por su parte la Corte a través de la jurisprudencia en materia de OJA suele tomar en cuenta los criterios de prontitud y de carácter expedito al momento de calificar la constitucionalidad de las leyes de la materia en cuanto a los términos y plazos señalados, la forma de las notificaciones o las causales de sobreseimiento, siempre en el sentido de garantizar al justiciable una resolución oportuna del conflicto.¹³

¹² (Proceso Legislativo p. 368)

¹³ ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA NOTIFICACIÓN DEL AUTO QUE OTORGA EL PLAZO DE CINCO DÍAS PARA FORMULARLOS POR ESCRITO DEBE HACERSE POR LISTA A LAS PARTES, INCLUIDAS LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, EN TÉRMINOS DEL ART. 235, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. El citado precepto, al establecer que en el juicio contencioso administrativo debe notificarse por lista a las partes que tienen un plazo de 5 días para formular alegatos por escrito, constituye una norma de carácter especial, pues al ser el único precepto que integra el Capítulo VIII, "Del Cierre de la Instrucción", demuestra que fue creado para regular esa fase procesal, además de que conforme al procedimiento legislativo de donde proviene, su finalidad es dar celeridad al procedimiento para que la justicia fiscal sea pronta, completa e imparcial, en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, el artículo 254, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, prevé la regla general consistente en que las notificaciones que deban hacerse a las autoridades administrativas se harán siempre por oficio, pero que tratándose de casos urgentes aquéllas podrán hacerse por vía telegráfica. En esa tesitura, y en atención al principio de que la norma especial predomina sobre la general, se concluye que el artículo 235 citado debe prevalecer sobre el numeral 254, por lo que la notificación del auto que otorga el referido plazo debe hacerse por lista a las partes, incluso a las autoridades administrativas, por ser partes en el juicio en términos del artículo 198 del indicado ordenamiento. Además, si se tiene en cuenta que la regla general contenida en el referido artículo 254 se emitió en decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, y que la regla especial que prevé el numeral 235 se publicó en dicho órgano de difusión el 5 de enero de 1988, es evidente que ésta es sucesiva de aquélla, de manera que en atención al aludido criterio de especialidad y al principio cronológico, la norma especial limitó el campo de aplicación de la general, en virtud de que sustrajo de su ámbito de aplicación las notificaciones relativas al auto mediante el cual se otorga a las partes el plazo de 5 días para formular alegatos por escrito.

No. Registro: 178,548, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, Mayo de 2005, Tesis: 2a./J. 55/2005, Página: 477

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RELATIVAS ES DE ORDEN PÚBLICO Y, POR LO TANTO, SI EN EL RECURSO DE REVISIÓN EL JUZGADOR ADVIERTE LA ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA, CUYO ESTUDIO ES PREFERENTE A LAS EXAMINADAS POR EL A QUO O A LAS HECHAS VALER POR LAS PARTES, DEBE PRONUNCIARSE DE OFICIO AL RESPECTO SIN ESTUDIAR LOS AGRAVIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

En esta misma línea resultan interesantes los criterios sustentados por la Corte Europea de Derechos Humanos que ha señalado que la celeridad de la justicia debe estar referida siempre a plazos razonables. La razonabilidad debe ser entendida como una medida subjetiva que atiende a las características particulares de cada proceso y por lo tanto supone la ponderación de las partes, la naturaleza y la complejidad del caso. De aquí que la prontitud y el carácter expedito de la justicia deba siempre tener dos componentes, uno cualitativo y el otro cuantitativo, de forma tal que se asegure un proceso de calidad (Amrani-Mekki 2008) siempre teniendo en cuenta que una justicia a destiempo es una injusticia.

En efecto, resulta interesante atender a los doctrinarios que señalan que este es un principio que debe depender siempre de la salvaguarda del debido proceso por lo que, en lugar de limitarse a ser un acicate del juzgador, debe comprenderse como la necesidad de contar con las herramientas normativas y materiales que le permitan un desempeño eficiente. La celeridad del juicio tiene como contrapeso una adecuada legislación y una buena administración del interna del tribunal, que resulte en la eliminación de tiempos muertos por trámites o formalidades excesivas, uso de la tecnología que haga más eficiente el proceso, estudios sobre tiempos óptimos de los procesos, transparencia sobre tiempos promedios (a fin de que las partes estén en condiciones de calcular sus costos de acudir a un juicio o usar

Las causas de improcedencia del juicio contencioso administrativo tienen el carácter de presupuestos procesales que deben ser atendidos previamente a la decisión de fondo, porque el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si aquél se ha tramitado conforme a los lineamientos establecidos en la ley, pues de no ser así, el juzgador estaría impedido para resolver sobre la controversia propuesta, ya que al impartir justicia en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el deber de ajustarse a los mecanismos jurídicos establecidos por el legislador para el ejercicio de la función jurisdiccional. Por ello, la improcedencia del juicio contencioso es una cuestión de orden público que debe estudiarse aun de oficio, sin que se permita a los particulares o al Juez su variación, pues no está sujeto a la voluntad de éstos, en tanto las normas de derecho procesal son obligatorias para todos los sujetos del proceso. Además, la preservación de los juicios no tiene una jerarquía superior a la seguridad jurídica, porque no es dable legalmente mantener uno que es improcedente en detrimento de una justicia pronta, completa e imparcial. Luego, el juzgador, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las partes en el proceso, siempre debe asegurarse de que el juicio sea procedente, en cualquier momento de la contienda, y hasta el dictado de la sentencia definitiva, incluso en la segunda instancia. Dicho estudio oficioso se encuentra contenido implícitamente en el artículo 48 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, al prever el desechamiento de demandas notoriamente improcedentes, cuando las partes o terceros ni siquiera han podido proponer la improcedencia del juicio, por lo que con mayor razón el *ad quem* tiene esa posibilidad después de haberse sustanciado el procedimiento en primera instancia; lo cual también se advierte del artículo 57, fracción II, de la mencionada ley, que dispone que el sobreseimiento procede cuando aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia de las establecidas en el artículo 56 del mismo ordenamiento. En esa tesitura, si se promueve el recurso de revisión previsto en el artículo 89 de la aludida ley contra la sentencia que decretó el sobreseimiento en el juicio, y el tribunal de alzada advierte un motivo de improcedencia que es de análisis preferente al examinado oficiosamente por el a quo o al hecho valer por alguna de las partes, no debe abordar el estudio del agravio propuesto para desestimar la causa de improcedencia, ya que de hacerlo implicaría una innecesaria dilación en la resolución del asunto, en detrimento de la garantía de prontitud en la administración de justicia, pues podría darse el caso de un acucioso análisis para desestimarla y abocarse entonces al estudio de la diversa causa advertida de oficio, siendo que será ésta la que, al final de cuentas, rijan el sentido de la decisión.

No. Registro: 172,017, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Julio de 2007, Tesis: IV.2o.A.201 A, Página: 2515.

medios alternativos) (Amrani-Mekki 2008) y en general la búsqueda de una administración eficiente que dote a los juzgadores de todas las herramientas necesarias para desempeñar su trabajo con calidad. Por tanto, que los órganos jurisdiccionales contencioso administrativos actúen de manera pronta y expedita es resultado por un lado de contar con leyes procesales con plazos razonables, pero sobretodo con una administración y gestión eficiente que dote a los juzgadores de las herramientas (informáticas, defensoría de oficio) y recursos tanto materiales como humanos (personal debidamente capacitado y suficiente, instalaciones adecuadas etc.) para desempeñar su labor en tiempo y forma. De tal manera que se garantice al justiciable que el proceso se llevará en tiempos razonables y se le dote de la información necesarias para que conozca los costos y beneficios de acudir a tal o cual procedimiento.

3.1.4 COMPLETITUD

Tradicionalmente se ha entendido a este principio como que los jueces deben resolver todas las cuestiones que hayan sido planteadas por las partes en el proceso sin dejar de analizar y decidir sobre alguna de ellas.¹⁴ En esta misma línea la jurisprudencia de la Corte señala “que dicha garantía constitucional tutela que el tribunal resuelva en su integridad la contienda puesta a su consideración, sin dejar de pronunciarse respecto de cada uno de los puntos debatidos en el juicio, esto es, que debe abordar el análisis de toda la controversia o resolución impugnada sin omitir algún punto determinante de la acción o de la excepción de las partes en conflicto.”¹⁵

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, UNAM-IJJ, quinta edición, México 1994, p. 80

¹⁵ JUSTICIA COMPLETA. LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA EL SOBRESEIMIENTO DECRETADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 203, FRACCIÓN IV, Y 215, AMBOS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO EL DIVERSO 36, FRACCIÓN V, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA INDIVIDUAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El derecho público subjetivo de acceso a la impartición de justicia consagrado a favor de los gobernados en la mencionada norma constitucional, prevé, entre otros aspectos, que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; ahora bien, por lo que se refiere a la garantía de justicia completa, ésta consiste en que la autoridad que conoce del asunto se pronuncie respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario y garantice al gobernado la emisión de una resolución en la que mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no razón sobre lo solicitado; luego entonces, el hecho de que la Sala Fiscal confirme el sobreseimiento decretado por el Magistrado instructor, con fundamento en los preceptos mencionados al rubro, en virtud de que la autoridad fiscal al dar contestación a la demanda manifiesta revocar los créditos impugnados y dejar sin efecto cualquier procedimiento para hacerlos efectivos, en forma alguna transgrede la garantía constitucional de mérito; además no puede considerarse que la mencionada revocación únicamente es para que la Sala Fiscal no dicte sentencia definitiva, o sea, para dejar a salvo las facultades de la autoridad demandada para que de estimarlo conveniente, salvando los vicios que tenía, emita otro acto administrativo, cuenta habida que lo que dicha garantía constitucional tutela es que el tribunal resuelva en su integridad la contienda puesta a su consideración, sin dejar de pronunciarse respecto de cada uno de los puntos debatidos en el juicio, esto es, que debe abordar el análisis de toda la controversia o resolución impugnada sin omitir algún punto determinante de la acción o de la excepción de las partes en conflicto.

De lo anterior se desprende que este principio permite estar en condiciones para evaluar la calidad de las sentencias, pues “dicha garantía comprende la exhaustividad, entendiéndose por tal la obligación de los órganos jurisdiccionales de resolver todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, sin que les sea lícito dejar de pronunciarse sobre alguna.”¹⁶ . De ahí que la condición de la justicia como completa sea atribuible a la calidad de la función jurisdiccional propiamente dicha.

3.1.5 IMPARCIALIDAD

La imparcialidad se entiende como la obligación de actuar con sujeción a la ley, sin favorecer o perjudicar a nadie; de la misma manera, establece el derecho para los particulares de exigir de manera legal que el funcionario responda por el incorrecto ejercicio de su encargo en caso de que actúe con parcialidad.¹⁷ Respecto de la función jurisdiccional la Corte señala que “la característica fundamental de su función, conforme al artículo 17 constitucional, es la completa y absoluta imparcialidad y el total desapego al interés de las partes, sean privadas o públicas, pues sus resoluciones deben ser dictadas conforme a derecho y su actividad primordial se agota en el pronunciamiento de la sentencia.”¹⁸ En efecto la propia forma del

No. Registro: 175,558, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, Marzo de 2006, Tesis: XXI.2o.P.A.31 A, Página: 2033.

16. CONCEPTOS DE ANULACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES PREFERENTE EL ESTUDIO DE AQUELLOS QUE CONDUZCAN A DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO IMPUGNADO POR REPRESENTAR UN MAYOR BENEFICIO PARA EL ACTOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

El artículo 17 constitucional consagra la garantía de acceso a la impartición de justicia, la cual se encuentra encaminada a asegurar que las autoridades -órganos judiciales o materialmente jurisdiccionales- lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, por lo que uno de los principios que consagra dicha garantía es el de exhaustividad, entendiéndose por tal la obligación de los tribunales de resolver todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, sin que les sea lícito dejar de pronunciarse sobre alguna. Por su parte, los numerales 87 y 89, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, establecen la existencia de dos requisitos que deben observarse en el dictado de las resoluciones: el de congruencia y el de exhaustividad. Ahora, si bien es cierto que en la citada ley no existe una disposición expresa que establezca el orden en que deben analizarse los conceptos de anulación, también lo es que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado se encuentra constreñido a ocuparse de todos los motivos de impugnación en que descansa la pretensión anulatoria del actor, y preferentemente de los orientados a declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado, ya que de resultar fundados se producirá un mayor beneficio jurídico para el actor, pues se eliminarán en su totalidad los efectos del acto administrativo, con lo que se respeta la garantía de acceso efectivo a la justicia y, en particular, el principio de completitud que ésta encierra.

No. Registro: 172,806, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Abril de 2007, Tesis: XVI.1o.A.T.14 A, Página: 1675.

¹⁷ Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. Cuaderno no. 25. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y Secretaría de Gobernación, p. 100.

¹⁸ REVISIÓN EN AMPARO. LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER DICHO RECURSO PORQUE ELLO TRASCENDERÍA EN BENEFICIO DE UNA DE LAS PARTES CONTENDIENTES Y DESNATURALIZARÍA SU FUNCIÓN COMO ÓRGANO IMPARCIAL DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

Conforme al análisis sistemático de los artículos 107, fracción I, constitucional y 4o. y 83, fracción IV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique

litigio como adversarial hace esencial para el cumplimiento de sus objetivos que los juzgadores resuelvan con apego a las leyes y a los planteamientos de las partes sin preferencias o distinciones.¹⁹

Ahora bien, una verdadera imparcialidad, dentro de un Estado democrático de derecho no se agota con que el juez no tenga un interés particular en el asunto que está conociendo, sino que la Institución impartidora de justicia debe garantizar la previsibilidad de las resoluciones es decir que a casos semejantes deben tener soluciones semejantes.²⁰ Para lograr lo anterior, los OJA como institución deben contar con una organización transparente que permita conocer con facilidad el sentido de las resoluciones, dando a la imparcialidad una dimensión mayor en cuanto garantiza el trato igualitario a los justiciables (Amrani-Mekki 2008). En efecto un tribunal imparcial es aquel que cuenta con políticas de transparencia que permiten por un lado garantizar la imparcialidad de los métodos de distribución de los asuntos en cada jurisdicción; y por el otro métodos sencillos y claros para acceder a los criterios emitidos por los juzgadores en cada caso, a fin de garantizar que a casos iguales les correspondan resoluciones iguales, dando sentido a la garantía de igualdad ante la ley (Amrani-Mekki 2008). Por tanto la imparcialidad debe ser una cualidad ante todo del gobierno del tribunal, a la vez que debe tener en cuenta al ciudadano como receptor del servicio de administración de justicia administrativa.

el acto o la ley que se reclame; lo que significa que tanto la promoción del juicio como sus recursos e instancias se siguen siempre por persona interesada, o sea, aquella a quien el acto reclamado o la actuación u omisión impugnados causen un agravio personal y directo. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 87 de la ley reglamentaria en cita, las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra las sentencias que afecten directamente el acto que de ellas se reclama, cuya inconstitucionalidad se cuestiona; y que tratándose del amparo contra leyes, los titulares de los órganos del Estado a quienes se encomiende su promulgación, podrán interponerlo en todo caso, lo cual es particularmente notorio tratándose de autoridades administrativas que propugnan por el predominio de su pretensión en aras de la finalidad de orden público que persiguen; sin embargo, esto no sucede tratándose de las atribuciones que corresponden a las autoridades judiciales o jurisdiccionales, en virtud de que la característica fundamental de su función, conforme al artículo 17 constitucional, es la completa y absoluta imparcialidad y el total desapego al interés de las partes, sean privadas o públicas, pues sus resoluciones deben ser dictadas conforme a derecho y su actividad primordial se agota en el pronunciamiento de la sentencia. En congruencia con lo anterior, los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, ante quien acude un particular para dirimir una controversia con la administración pública, independientemente de que tenga el carácter de parte en el juicio de amparo, carecen de un interés real en que subsista la resolución que se consideró inconstitucional, ya que éste sólo lo tienen el actor y el demandado en el juicio contencioso para que la litis se resuelva en su favor, en el entendido de que de estimarlo de otra forma, esto es, legitimando al tribunal para interponer el recurso de revisión, insistiendo en la legalidad de su acto, trascendería en beneficio de una de las partes contendientes, lo cual desnaturalizaría su función como órgano imparcial de administración de justicia administrativa.

No. Registro: 172,906, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales, Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Marzo de 2007, Tesis: IV.2o.A.190 A, Página: 1782

¹⁹ Libro Blanco de la Reforma de Justicia p. 31.

²⁰ Libro Blanco p. 38.

Vale la pena enfatizar en este punto que la jurisdicción contenciosa se constituye como el medio de defensa inmediato del ciudadano contra actos de autoridad que afectan su esfera jurídica. Es por esta función primordial de la jurisdicción contenciosa que la imparcialidad del órgano jurisdiccional, en su conjunto, cobra vital importancia al ser el regulador de la actuación de la autoridad y el garante de la legalidad de su actuar. En efecto la transparencia ha cobrado tal importancia en el que hacer de los órganos jurisdiccionales que incluso en el Libro Blanco se plantea como una de las acciones preponderantes a tomar para la reforma judicial al señalar:²¹

“Los datos que se producen con motivo de los procesos jurisdiccionales no solamente tienen implicaciones para quienes participan en el proceso, sino proporcionan a la sociedad en general parámetros claros sobre el derecho que la rige y las condiciones en las que el mismo es aplicado. Cuando los tribunales sin importar las razones producen resultados erráticos o incongruentes, se reduce el entorno de seguridad jurídica. Sucede lo mismo cuando se carece de la información suficiente sobre la acción de los tribunales, pues la falta de información incrementa la incertidumbre e impide a los actores sociales conocer las consecuencias jurídicas de los actos en los que participan.”²²

3.1.6 ACCESO A LA JUSTICIA

Este principio se encuentra contenido en el artículo 17 de la CPEUM de manera implícita al determinar tanto la gratuidad de la justicia como la prestación de servicio de defensoría o el uso de medios alternos. En efecto, de la lectura de los dictámenes y de las exposiciones de motivos de las reformas recientes al artículo 17 constitucional se desprende que bajo el rubro de gratuidad se comprende la garantía de acceso a la justicia; al señalar que es un principio de la función jurisdiccional que se compatibiliza con la exigibilidad de costos mínimos respecto de aquellas actividades jurisdiccionales que demandan un servicio (sin que se contraponga necesariamente a la exigibilidad de tasas o aranceles judiciales, pues estos dotan al órgano jurisdiccional de contraprestaciones mínimas por los costos en los que incurre en la realización de determinados actos); así mismo, en el contexto de la defensa, se refleja en la existencia de defensores de oficio, asistencia de intérpretes para asegurar a todos el libre acceso a ella, y uso de medios alternos de solución de conflictos con lo que se afirma una vocación democrática de nuestras instituciones.²³ De igual forma la Corte ha interpretado el principio de gratuidad en términos de acceso a la justicia, permitiendo su regulación de forma que se ordenen los procesos a fin de que tal garantía sea una realidad.²⁴

²¹ Libro Blanco, op.cit., p.405

²² Libro Blanco, op.cit. p.34

²³ Proceso Legislativo de la reforma del artículo 17 constitucional publicada en el DOF el 18 de junio de 2008.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

²⁴ REVOCACIÓN. EL ARTÍCULO 126 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER LA IMPROCEDENCIA DE ESE RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA LOS ACTOS TENDIENTES A HACER EFECTIVAS FIANZAS OTORGADAS PARA GARANTIZAR OBLIGACIONES FISCALES A CARGO DE TERCEROS, NO VIOLA EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN.

La garantía consagrada por el artículo 17 de la Constitución debe interpretarse en el sentido de que en las leyes se consignent los procedimientos administrativos, contenciosos o judiciales a través de los cuales los gobernados puedan obtener una administración de justicia expedita, pronta, completa,

imparcial y gratuita. Sin embargo, esta garantía no es ilimitada en el sentido de que los gobernados puedan solicitar la impartición de justicia a través del procedimiento o juicio que deseen, ante la autoridad o tribunal que elijan y cuantas veces lo estimen pertinente, independientemente de la materia y del caso específico sobre el que se solicite se administre justicia. Tal interpretación tornaría nugatoria la garantía aludida pues provocaría un grave estado de inseguridad jurídica al impedir el acceso a la administración de justicia a través precisamente del procedimiento administrativo, contencioso o judicial y ante la autoridad o tribunal que garanticen una impartición expedita, pronta, completa e imparcial de justicia en el caso concreto y que culmine con una resolución o sentencia que adquiera la calidad de cosa juzgada o verdad legal. Por tanto, el artículo 126 del Código Fiscal de la Federación, al establecer que el recurso de revocación no procederá contra actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas otorgadas para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, no viola el artículo 17 constitucional pues aun cuando el gobernado no pueda defenderse contra los actos aludidos a través del recurso mencionado, ello no significa que se limite o suspenda su derecho para solicitar y obtener la administración de una justicia expedita, pronta, completa, imparcial y gratuita, en virtud de que en contra de los actos referidos procede el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación conforme a lo dispuesto por los artículos 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, 197 y 207 del Código Fiscal de la Federación y 11, fracción IX, de la Ley Orgánica del citado tribunal.

No. Registro: 192,747, Tesis aislada, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, X, Diciembre de 1999, Tesis: P. CI/99, Página: 27.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. SU ARTICULO 239, ULTIMO PARRAFO, NO ES VIOLATORIO DE LA GARANTIA CONSAGRADA EN EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL.

Al establecer el artículo 17 de la Constitución, entre otras garantías, que la justicia deberá ser expedita y gratuita no hace otra cosa que imponer la obligación a cargo de las autoridades judiciales para substanciar y resolver los juicios ante ellas ventilados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas, función jurisdiccional que además deberá ser gratuita, o sea, con prohibición a cobrar costas a las partes o remuneración alguna por el servicio prestado. Ahora bien, la garantía constitucional anteriormente transcrita en nada se ve violentada con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 239 del Código Tributario Federal, el que para su correcta comprensión debe interpretarse conjuntamente con el artículo 238 que le antecede, los que si bien es cierto establecen un orden para proceder al estudio de las causas de anulación dentro del procedimiento contencioso administrativo que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación, también lo es que dicho orden obedece a principios técnicos jurídicos imbibidos en el artículo 16 constitucional, prototipo de las garantías de seguridad y legalidad jurídicas, como son la fundamentación y motivación de los actos de autoridad las que, por lógica, las formales preceden a las materiales o de fondo; otra razón que justifica el estudio previo de las violaciones formales o de un procedimiento a las de fondo se encuentran en el hecho de que cuando se dan aquéllas impiden al juzgador resolver sobre el problema de fondo, como sucede, por ejemplo, cuando la autoridad emite un acto carente de fundamentación, pues al desconocerse en qué ordenamiento legal se apoya la autoridad, la parte afectada, no puede controvertir sus argumentos, o también cuando no se admiten pruebas que la parte quejosa estima puedan influir en el resultado del fallo; así tenemos que el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación enumera las causas de anulación de una resolución fiscal o de un procedimiento administrativo, dentro de un orden lógico en tanto que la causa de anulación anterior excluye a las siguientes. Por tanto, declarada por la Sala Fiscal la incompetencia del funcionario o empleado que hubiese dictado el acuerdo o tramitado el procedimiento administrativo impugnado, no debe ya ocuparse de la omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deben revestir la resolución o los procedimientos fiscales impugnados. De la misma manera, declarada la nulidad de la resolución combatida por cuanto fueron omitidas o no cumplidas tales formalidades, es innecesario considerar las violaciones alegadas en cuanto al fondo, o el desvío de poder cuando se trate de sanciones. Por otra parte, el artículo 239 del mismo ordenamiento establece, cuando así proceda, que las sentencias del Tribunal Fiscal indicarán los términos conforme a los cuales la autoridad demandada deberá dictar su nueva resolución fiscal por violaciones formales, no es procedente entrar al estudio de las violaciones de fondo, ya que éstas serán objeto del nuevo acto que emita la autoridad demandada a la que, evidentemente, no se le puede impedir que lo dicte, purgando los vicios formales del anterior. Consecuentemente, al ordenar el artículo 237 del multicitado

Ahora bien el acceso a la justicia se define como la posibilidad del justiciable de acudir a las instancias jurisdiccionales a que se resuelva su conflicto²⁵; en contrapartida a hacerse justicia por mano propia, prohibido por el artículo 17 de la CPEUM. Así el acceso a la justicia contenciosa debe analizarse desde una perspectiva doble por un lado las condiciones y requisitos establecidos por las leyes para hacer uso del proceso y por el otro las políticas de los OJA, que deben orientarse a expandir la oferta del servicio que prestan y a mejorar la calidad del mismo.²⁶ Finalmente deben tomarse en cuenta los obstáculos que enfrenta la sociedad para acceder a la justicia sean estos de tipo económico o cultural, en este sentido el mandato constitucional de contar con defensoría de oficio, así como la posibilidad de ampliar los servicios prestados mediante el uso de mecanismos alternativos cuando proceda, resultan esenciales. En línea con este criterio, resultan ilustrativas algunas decisiones de la Corte de Estrasburgo que ha interpretado que la fortaleza de las cortes está en función de garantizar un acceso a la justicia mediante procesos claros y simplificados, con tribunales que funcionan en forma eficiente (Boillant y Leyenberger 2008).

3.1.7 INDEPENDENCIA

El principio de independencia está conformado por dos caras de una misma moneda. Por un lado, se encuentra el aspecto institucional que significa dotar a los OJA de todas aquellas condiciones que eviten injerencias externas en su funcionamiento, tales como: el financiamiento de la institución y las políticas de gobierno judicial, a fin de que exista total certeza de que su actuación responde a un apego absoluto al principio de legalidad; y por el otro la actuación del juzgador y las garantías de las que se le dote para el desempeño de su labor. En general la independencia debe asegurar la prestación de un servicio de calidad.²⁷ Esta doble perspectiva ha sido también reconocida por las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar por un lado las condiciones de las garantías del juzgador como elementos de la independencia y por el otro las características de la independencia de los OJA que evitan la injerencia en su actuar de toda autoridad administrativa.²⁸

ordenamiento fiscal, que las sentencias del tribunal examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación, no debe entenderse que los primeros han de ser resueltos en su totalidad, pues basta, como se ha visto, invocar la causa de anulación que por su orden señala el artículo 238, para decretar, cuando sea procedente, la nulidad del acto o del procedimiento impugnado; lo que resulta lógico en razón de que si un acto autoritario carece de los mínimos requisitos de forma, esta es una circunstancia que desde luego impide el análisis de las cuestiones de fondo por desconocerse sus fundamentos y causas reales que le motivan.

No. Registro: 221,319, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Constitucional, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, VIII, Noviembre de 1991, Tesis:, Página: 174.

²⁵ Capelleti y Garth , 1978 cit. Por Libro Blanco , 2006

²⁶ Libro Blanco, op.cit. p 39.

²⁷ Libro Blanco, op.cit. p. 37.

²⁸ TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL, SENTENCIAS DEL. Si bien es cierto que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal está dotado de autonomía para dictar sus fallos y gozar de independencia de cualquier autoridad administrativa; que tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con excepción de aquellos negocios que competen al Tribunal Fiscal de la Federación; que las sentencias no necesitan formulismo alguno, y podrá suplir la

Desde esta perspectiva estrechamente ligada con la independencia está la rendición de cuentas; pues si bien es cierto que el principio de independencia tiene por objeto garantizar que los juicios se basen en la aplicación del principio de legalidad y no en intereses políticos o particulares, también lo es que el activismo judicial propio de las democracias modernas hace que no podamos obviar el trascendente papel que como evaluadores del quehacer de la administración pública juegan los órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos, por lo que el principio de independencia no puede ser leído como una excepción del deber de rendir cuentas, por el contrario, ante el creciente peso de esta jurisdicción es imperioso que informe, explique y justifique su actuar. (Garoupa y Ginsburg, 2008).

Luego la independencia debe tener como propósito garantizar la preeminencia del derecho y la protección de quienes demandan justicia y para ello debe estar acompañada de políticas

deficiencia de la demanda sujetándose a la litis planteada, que son características de un tribunal de no estricto derecho, sin embargo esas sentencias se fundarán en preceptos legales, en los términos de los artículos 1o. y 77 de la ley que rige dicho tribunal.

No. Registro: 253,600, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Séptima Época, Instancia: Tribunales, Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 91-96 Sexta Parte, Página: 256, Genealogía: Informe 1976, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis 144, página 235.

MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. LA ESTABILIDAD EN EL EJERCICIO DEL CARGO LA OBTIENEN DESDE EL INICIO DE SU DESEMPEÑO Y NO HASTA QUE SE LOGRA LA INAMOVILIDAD JUDICIAL, AUNQUE CON LA CONDICIÓN DE QUE SE LLEGUEN A DISTINGUIR POR SU DILIGENCIA, EXCELENCIA PROFESIONAL Y HONESTIDAD.

El principio de seguridad o estabilidad en el ejercicio del cargo de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como forma de garantizar la independencia y autonomía en la función judicial, se obtiene desde que se inicia su desempeño y no hasta que se logra la inamovilidad judicial mediante la ratificación, una vez que ha concluido el tiempo de duración del mismo, pues la disposición relativa al periodo de seis años en que los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo, prevista en los artículos 9o. del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (vigente a partir de cinco de diciembre de mil novecientos noventa y siete) y 3o. de la ley que regula a dicho tribunal (vigente hasta antes de las reformas publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el catorce de diciembre de mil novecientos noventa y nueve), aunado a la posibilidad de ratificación, permite establecer que el ejercicio en el cargo de que se trata, no concluye con el solo transcurso del tiempo previsto para su duración, ante el derecho a la ratificación, puesto que si en un caso concreto el servidor judicial ha demostrado cumplir con su responsabilidad, actuando permanentemente con diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable, debe ser ratificado no sólo porque desde su designación había adquirido ese derecho condicionado, sino por el interés de la sociedad de contar con Magistrados de experiencia, honorabilidad y competencia, así como independientes de la voluntad de los gobernantes y dependientes sólo de la ley, lo que de modo fundamental tiende a salvaguardar la autonomía que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como característica de estos tribunales. Además, considerar que la estabilidad en el cargo se obtiene hasta que se logra la inamovilidad judicial implicaría contradecir la garantía de independencia judicial consagrada en el artículo 17 de la propia Carta Magna como una de las principales garantías de jurisdicción, ya que se propiciaría el fenómeno contrario, pues se entendería, indebidamente, que la ratificación de Magistrados es una facultad discrecional de los órganos de gobierno previstos por la legislación local para ejercerla, provocando la actuación arbitraria de nunca reelegir o ratificar Magistrados, con lo que se burlaría lo dispuesto en la norma constitucional.

No. Registro: 188,799, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIV, Septiembre de 2001, Tesis: 2a., CLXVII/2001, Página: 706.

decididas de rendición de cuentas. Un órgano jurisdiccional independiente y que rinde cuentas, por un lado debe de contar con información clara, oportuna y comparable destinada a aportar a los creadores de política públicas, tanto internos como externos, las herramientas concretas que permitan el desarrollo de las políticas óptimas que garantizan la eficiencia de la institución. Es decir que aseguren que se cuenta con procesos y procedimientos claros, con responsables plenamente identificados que presten una impartición de justicia pronta, expedita, completa, imparcial.²⁹

Por el otro, el ejercicio de sus facultades debe ser del conocimiento de la ciudadanía de manera que esta pueda comprender el sentido de resoluciones y predecir su actuación, a fin de promover un ambiente de seguridad jurídica y trato igualitario al justiciable. Por tanto un tribunal transparente, que rinde cuentas claras es un tribunal independiente. En efecto, como señala el Libro Blanco, la rendición de cuentas constituye un arma fuerte para la protección de la independencia de los OJA, pues si su quehacer es transparente y conocido por la sociedad, ella será la primera en cuestionar cualquier intento por interferir en su funcionamiento.³⁰

3.1.8 AUTONOMÍA

Íntimamente ligada con la independencia de la labor jurisdiccional se encuentra la autonomía. Este principio comprende el gobierno y la administración de los OJA. Así lo recalca la fracción V del Artículo 116 CPEUM que estipula que los órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos deberán contar con plena autonomía para dictar sus fallos. En efecto las reformas al artículo 116 CPEUM de 1988 sentaron las bases de la organización de los poderes en las entidades federativas y señalaron como prerrogativas de los estados la de contar con tribunales contencioso administrativos. De igual forma la base quinta del artículo 122, resultado de la reforma de 1996 a la CPEUM, establece para el caso del Distrito Federal, la existencia de un tribunal contencioso con plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública local.³¹

Estas reformas resultan del hecho de que un estado democrático debe contar con órganos jurisdiccionales que dirimen las controversias entre la administración pública y los particulares con estricto apego a la legalidad. En este sentido la justicia contenciosa administrativa tiene una importancia trascendental, ya que es a través de este tipo de órganos jurisdiccionales que el ciudadano puede tener un verdadero control sobre los actos del Estado; para ello es indispensable que los órganos jurisdiccionales sean autónomos a fin de garantizar que el juzgador cuenta con el respaldo institucional y los elementos necesarios que le permitan

²⁹ Para efectos de este artículo entendemos a la eficiencia como un medio a través del cual se logran determinados fines a través del análisis costo- beneficio, entendido como el logro del mayor beneficio al menor costo.

³⁰ Libro Blanco, op.cit., p. 37.

³¹ Reforma Constitucional al Artículo 122 publicada el 22 de agosto de 1996 DOF-

resolver en forma independiente e imparcial.³² Así lo ha enfatizado la Corte en la jurisprudencia al afirmar que la función encomendada por la Constitución a los tribunales contencioso administrativos requiere que cuenten con autonomía por lo que no debe existir dependencia jerárquica alguna entre tales órganos jurisdiccionales y cualquier otro órgano del estado.³³ De ahí que la autonomía deba ser considerada el principio rector en la organización y gobierno de la justicia administrativa.

³² Debate de las reformas en materia de justicia de 1988 México a través de sus constituciones Tomo VIII , p 430 a 435 En las que se reestructura el artículo 116 constitucional a fin de sentar las bases de la organización de los Poderes en las entidades federativas.

³³ Los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 63, fracción XLV, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León; 54 y 55 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y 2o. de la Ley de Justicia Administrativa, los dos últimos ordenamientos también del Estado de Nuevo León, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicha entidad federativa goza de plena autonomía y jurisdicción para dictar sus resoluciones. En ese tenor, resulta evidente que el aludido Tribunal tiene legitimación pasiva en controversias constitucionales, pues aun cuando es un órgano integrante de la administración pública local, no depende jerárquicamente de los órganos originarios estatales.

No. Registro: 170,153, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Febrero de 2008, Tesis: P./J. 15/2008, Página: 1874.

TRIBUNAL DE JUSTICIA MUNICIPAL DE TORREÓN, COAHUILA. SUS RESOLUCIONES DEFINITIVAS (COLEGIADAS O UNITARIAS) SON IMPUGNABLES EN AMPARO INDIRECTO.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 26/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 20, determinó que de conformidad con los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V y 122, base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que facultan al Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, para crear tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y, c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares. En congruencia con lo antes expuesto, y del análisis de las disposiciones relativas de la Constitución Política del Estado de Coahuila y Código Municipal de esa entidad federativa, así como del Reglamento de Justicia Municipal de Torreón, se concluye que el Tribunal de Justicia Municipal de Torreón, Coahuila (integrado por el Juzgado Colegiado Municipal y los Juzgados Unitarios Municipales), reviste la característica de autoridad para efectos del amparo, en virtud de que sus resoluciones gozan de unilateralidad, por las que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado, pero no tiene el carácter de "tribunal administrativo" para la procedencia del amparo directo en contra de sus resoluciones, pues si bien es cierto que su función es la de dirimir conflictos entre el Municipio o sus funcionarios y los particulares, también lo es que aun cuando su creación deriva del Código Municipal, su estructura y organización no están previstas en ley, sino en un reglamento expedido por el Ayuntamiento de Torreón en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Carta Magna, en correlación con el artículo 67, fracción XXX, de la Constitución Local y el Código Municipal aludido; en su integración y funcionamiento no es autónomo, pues el Juzgado Colegiado, que hace las veces de segunda instancia, está integrado por funcionarios del Ayuntamiento, que originariamente tienen asignadas funciones específicas dentro del gobierno, por las que reciben un salario, lo cual genera un nexo de dependencia con aquél, además de que el Presidente del Tribunal y los Jueces Unitarios son designados por el Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal; tampoco se encuentra garantizada la permanencia de los Jueces municipales, ya que durarán en el cargo el tiempo que constitucionalmente permanezca el Ayuntamiento que los nombró, aunque el Presidente del Tribunal pueda ser ratificado, ya que no existe garantía objetiva de ello. En consecuencia, en

Cabe enfatizar que si bien este diagnóstico está centrado en el funcionamiento de los OJA como instituciones y no la capacidad particular de los juzgadores. El buen funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y por ende la calidad del servicio que prestan exige que los funcionarios se desempeñen con profesionalismo, por lo que las garantías del juzgador juegan un papel importante en alcanzar estos objetivos. Las garantías del juzgador, en realidad se consideran como presupuestos del buen funcionamiento de los órganos jurisdiccionales. Así la independencia e imparcialidad de los fallos presupone la designación de personas que presten sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras áreas de la profesión jurídica (artículo 73, fracción VI, base 5° de la CPEUM) ello ha llevado a enfatizar la importancia de la preparación de los servidores que se desempeñan en la justicia contenciosa administrativa, a través de mecanismos de servicio civil de carrera o carrera judicial.

Así mismo la doctrina señala como garantías de los juzgadores la estabilidad y la adecuada remuneración de forma tal que el sentido o la ejecución de sus fallos en momento alguno puedan tener como consecuencia una pérdida del empleo o una disminución de su remuneración. La salvaguarda de estas garantías sólo puede resultar de una correcta

términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, debe reconocerse a los Juzgados Colegiados o Unitarios, que conforman el Tribunal de Justicia Municipal, el carácter de autoridad distinta de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y los procedimientos que observan en los conflictos que dirimen por disposición legal -resueltos en forma definitiva-, se pueden reconocer como procedimientos seguidos en forma de juicio a que alude el dispositivo citado, pues los preceptos que los regulan prevén la presentación de una demanda, su contestación, la posibilidad de ofrecer pruebas y rendir alegatos, y el dictado de un fallo, los cuales constituyen elementos similares a los de un juicio; por tanto, sea que las violaciones se hayan cometido en el procedimiento o en la propia resolución, el amparo promovido contra los fallos definitivos dictados por dicho órgano municipal de manera colegiada o unitaria debe tramitarse en la vía indirecta ante el Juez de Distrito.

No. Registro: 184,256, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época

Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVII, Mayo de 2003, Tesis: 2a./J. 38/2003, Página: 258.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUENTA CON LAS MÁS AMPLIAS FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA EMITIR SUS FALLOS, NO OBSTANTE LO QUE SEÑALEN LAS LEYES SECUNDARIAS, YA SEA QUE ACTÚE COMO TRIBUNAL DE MERA ANULACIÓN O DE PLENA JURISDICCIÓN.

De la interpretación literal y teleológica del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal se colige que los tribunales de lo contencioso administrativo están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y tienen a su cargo dirimir cualquier controversia que se suscite entre la administración pública federal y los particulares, sin restringir, delimitar o acotar tal facultad. Es así que el alcance y contenido irrestricto de las facultades se extiende a las reglas competenciales concretas de su ley orgánica en razón del principio de supremacía constitucional, ya sea que actúen como órganos jurisdiccionales de mera anulación o de plena jurisdicción. Efectivamente, la competencia de dichos tribunales, entre ellos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe ser entendida en la forma más amplia y genérica para no desproteger sino privilegiar la garantía de acceso a la justicia consagrada en el artículo 17 constitucional, de manera que se haga efectivo el derecho fundamental a la impartición de justicia de forma pronta, completa e imparcial, sin que sea óbice lo que las normas secundarias puedan señalar, pues son derrotadas por el mandato constitucional.

No. Registro: 174,161, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario.

regulación en primer término y en segundo de un adecuado gobierno judicial en dotado de autonomía.

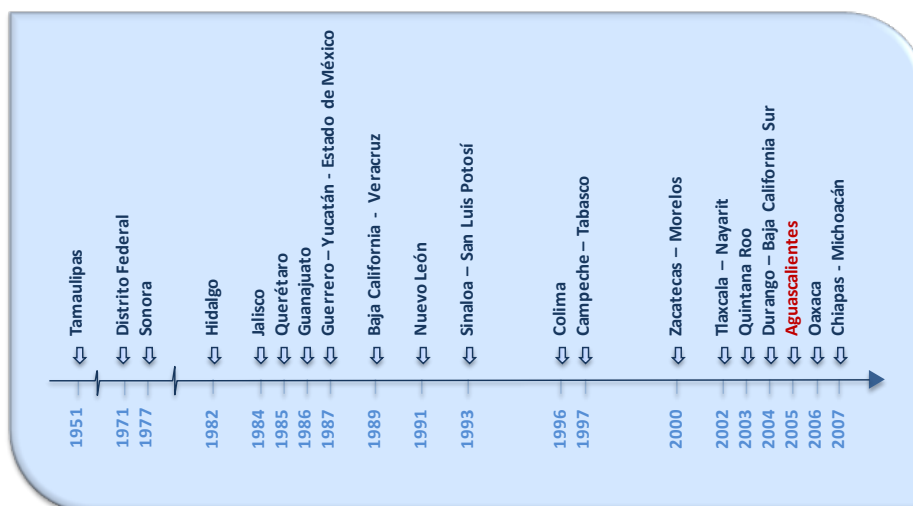
Ahora resulta indispensable que la autonomía respecto del gobierno judicial no se confunda con independencia incondicional, ni aún menos con impunidad. A este respecto, la diferencia desarrollada por Stanley Fischer entre independencia del objetivo e independencia del instrumento es particularmente relevante. La primera sería la capacidad para establecer metas, mientras que la independencia del instrumento sería la capacidad para ejecutar de manera autónoma los instrumentos de política para alcanzar dichas metas. (Sandoval, 2008, 208) Ello implica lograr profesionalizar a los órganos del gobierno judicial, así como contar con los instrumentos necesarios para que el OJA se desempeñe con profesionalismo tales como: perfiles de juzgadores claramente definidos, reglas claras que doten a los juzgadores de garantías para el adecuado desarrollo de sus labores (procedimientos de nombramiento y ratificación transparentes que aseguren permanencia de los juzgadores, remuneraciones adecuadas) un presupuesto del OJA garantizado³⁴ además de mecanismos claros de rendición de cuentas y de responsabilidad tanto individual, como institucional. En efecto la autonomía trae aparejada, sobre todo en un estado de derecho, políticas de transparencia y rendición de cuentas, a través de las cuales tanto los órganos jurisdiccionales hacia el interior, como los usuarios del mismo puedan conocer de forma clara y oportuna, los planes y programas así como los resultados de las políticas y la administración de los OJA.

Del análisis de los principios aquí desarrollados se desprende que no pueden ser leídos en forma aislada, pues están íntimamente relacionados, no puede concebirse un tribunal imparcial sin independencia ni autonomía, ni un acceso a la justicia adecuado sin prontitud ni expedites. Así resulta claro que este diagnóstico debe evaluar el cumplimiento de los objetivos, contenidos en los principios constitucionales, para poder identificar las fortalezas y áreas de oportunidad que la prestación del servicio público de impartición de justicia, para el control de legalidad de los actos administrativos, responsabilidad de los OJA posee, tanto a nivel normativo e institucional, como en la labor jurisdiccional.

³⁴ Libro Blanco, op.cit., p.395.

4. DIMENSIÓN NORMATIVA³⁵

El Estado de Aguascalientes cuenta desde 2005 con un Tribunal Contencioso Administrativo que forma parte del Poder Judicial, y que continúa los trabajos del anterior Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes, que era autónomo y funcionó entre 1999 y 2005.



El actual Tribunal está integrado por un magistrado nombrado por el Congreso a propuesta del Gobernador para ocupar su cargo por quince años. Es uninstitucional, cuenta con un órgano de contraloría interna y es competente para conocer de las materias fiscal y administrativa. Su marco legal está dado por la Nueva Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo y el Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo así como por el Código de Procedimientos Civiles del Estado, de aplicación supletoria.

4.1 MARCO NORMATIVO

El marco normativo de este OJA se encuentra integrado por los siguientes ordenamientos:

- Constitución Política del Estado de Aguascalientes
- Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de Aguascalientes
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes
- Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Aguascalientes

³⁵ Para efectos de transversalidad en el estudio nacional se ha utilizado una terminología común para referirse, en la forma más incluyente posible, a los distintos aspectos tanto de la estructura de los OJA como de sus procesos.

De igual forma en la que se analizaron los indicadores en la parte nacional del diagnóstico se procede al análisis del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes.

4.2 ÁMBITO PODER DEL ESTADO

Por ámbito de poder del Estado nos referimos al actuar hacia otras instituciones por parte de los OJA. En este sentido, el indicador más representativo resulta el de su naturaleza,, ya que es este indicador el que ubica a cada órgano en la interacción con otras organizaciones del estado.

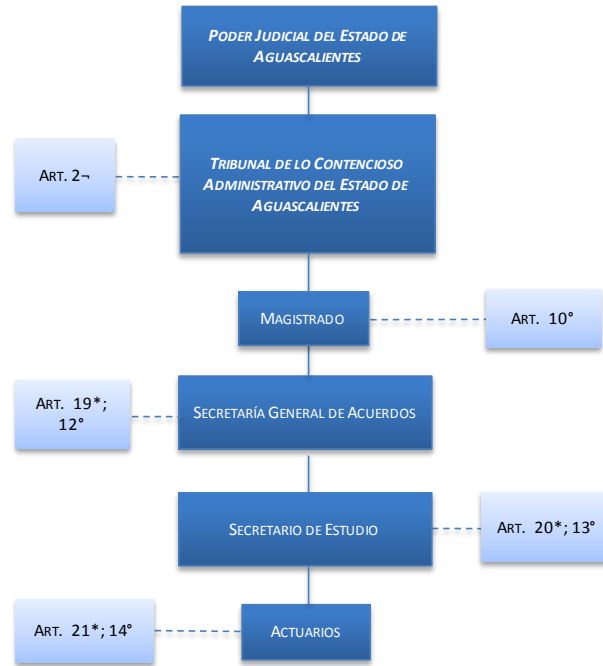
El tribunal es parte integral del Poder Judicial del Estado y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 fracción H de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes este Tribunal se constituye como un órgano autónomo para dictar sus fallos, independiente con plena jurisdicción e imperio para emitir y hacer cumplir sus resoluciones. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal, que se susciten entre los particulares y las autoridades del Estado, de los Municipios, sus Organismos Descentralizados y otras personas, en funciones de autoridad.

4.3 ÁMBITO INSTITUCIONAL.

4.3.1 GOBIERNO JUDICIAL

El gobierno judicial se refiere a las actividades que realizan los OJA para lograr la administración de los recursos humanos que lo integran. En este apartado se buscó la identificación de normas que regularan la administración de los OJA respecto al personal tanto jurisdiccional como no jurisdiccional. Así, la categoría de gobierno judicial comprendió los indicadores correspondientes a la organización general del tribunal en cuanto al personal jurisdiccional y en cuanto a su selección.

Normativamente se identificó la siguiente estructura orgánica del Tribunal:



*Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes
 ° Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes
 ~ Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes se integra por las siguientes áreas:

- Un Magistrado
- Un Secretario General de Acuerdos
- Un Secretario de Estudios
- Los Actuarios que sean necesarios para el buen despacho del Tribunal.
- Los Servidores Administrativos que sean necesarios para el buen despacho del Tribunal.

Respecto de la competencia territorial el artículo 2 de la Ley de Orgánica del Poder Judicial de Aguascalientes el Supremo Tribunal de Justicia, el Tribunal Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y los Jueces, ejercerán su jurisdicción respectiva en el lugar, grado y términos que les asigna esta Ley, los Códigos Procesales, la Ley Electoral del Estado, la Ley del Procedimiento Administrativo, la Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes y demás leyes vigentes.

El Magistrado del Tribunal se nombrará en la forma y términos previstos por el Artículo 54 de la Constitución Política del Estado, a saber:

Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y del Tribunal Local Electoral, se elegirán en la forma siguiente: El Consejo de la Judicatura Estatal, encabezado por el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia en el Estado, siguiendo

el procedimiento de selección que su propia Ley establezca, propondrá cinco candidatos por cada cargo a Magistrado al Titular del Ejecutivo del Estado, quien de entre ellos formulará una terna la cual enviará al Congreso del Estado para que designe a un Magistrado con la aprobación de la mayoría de los asistentes al Pleno. Sólo los Magistrados del Tribunal Local Electoral serán electos por mayoría calificada y en caso de no lograrse ésta, serán seleccionados por insaculación. Los Magistrados del Tribunal Electoral contarán con un supernumerario que se seleccionará de entre los integrantes de las ternas presentadas por el Ejecutivo que no hubieran sido designados como numerarios, en los mismos términos del párrafo anterior. Si dentro del término de siete días hábiles de haber sometido la terna para Magistrado a la consideración del Congreso del Estado, éste nada resolviere, el derecho pasará al Ejecutivo del Estado, quien nombrará al Magistrado y lo comunicará al Consejo de la Judicatura Estatal. Si dentro del término referido el Congreso del Estado rechaza la terna propuesta por el Ejecutivo del Estado, éste propondrá una nueva terna de entre la cual el Congreso del Estado deberá elegir al Magistrado en un término de cinco días hábiles.

El periodo por el cual serán nombrados los Magistrados es por quince años, y no podrán ser reelectos. Para ser Magistrado la Ley Orgánica del Poder Judicial de Aguascalientes establece los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, originario del Estado o con residencia no menor de 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de la designación
- Ser originario del Estado o con residencia no menor de 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de la designación
- Tener edad mínima de 35 años el día de la designación como Magistrado de la Sala Superior
- No padecer enfermedades que impidan o dificulten el desempeño de sus funciones.
- Poseer título de Licenciado en Derecho con una antigüedad mínima de 10 años al día de la designación
- Gozar de buena reputación
- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto
- No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena
- No haber tenido cargo de Secretario o su equivalente en el Poder Ejecutivo del Estado, Procurador General de Justicia, Diputado Federal o Local o dirigente de un partido político durante el año previo al día de su designación

El Tribunal Contencioso Administrativo no tiene un presupuesto independiente del Poder Judicial. Con relación a la remuneración del Magistrado se estipula que no podrán reducirse los emolumentos de los Magistrados durante su encargo.

4.4 FUNCIÓN JURISDICCIONAL ADMINISTRATIVA

A continuación expondremos los hallazgos referidos al proceso administrativo o juicio de nulidad. El proceso administrativo o juicio de nulidad es un juicio que permite a los particulares combatir en sede jurisdiccional actos de autoridad que consideran les causan alguna afectación. A través del juicio de nulidad los particulares acuden a una instancia jurisdiccional (no necesariamente judicial) a que se determine la legalidad o ilegalidad de un acto de autoridad que les hubiere causado alguna afectación.

4.4.1 OBJETO DEL JUICIO

El Tribunal Contencioso del Estado de Aguascalientes se encuentra facultado para conocer de las siguientes materias:

- Resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones.
- Actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en los renglones administrativo y fiscal.
- Negativa ficta en materia tanto fiscal como administrativa.
- Lesividad.
- Demás actos y resoluciones que señalen las disposiciones legales.

4.4.2 PARTES

Como partes del proceso se identifican las siguientes:

1. El actor, el cual puede ser un particular o la propia autoridad administrativa tratándose de juicios de lesividad.
2. El demandado. Tendrán ese carácter:
 - a) La autoridad estatal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado
 - b) La autoridad estatal o municipal que omita dar respuesta a las peticiones o instancias de los particulares
 - c) El particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad fiscal de carácter estatal o municipal
 - d) La persona que se ostente como autoridad estatal o municipal, sin serlo o bien preste servicios públicos.
3. El tercero interesado, que es cualquier persona cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal.

4.4.3 PROCESO

El proceso administrativo se encuentra compuesto de las siguientes etapas esenciales:

1. Demanda
2. Contestación
3. Suspensión
4. Audiencia
5. Sentencia y sus efectos
6. Recursos
7. Cumplimiento de la sentencia
8. Jurisprudencia
9. Mecanismos Alternos

1. Demanda

Para estar en posibilidad de interponer una demanda de un proceso administrativo los particulares que pretendan hacerlo deberán acreditar su interés legítimo. El plazo previsto para presentar la demanda ante el Tribunal es de 15 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado. La demanda deberá contener: el nombre del actor y domicilio para recibir notificaciones; la resolución o acto administrativo que se impugna; la autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa; los hechos que dieron origen al acto que se impugna; la fecha en la que se tuvo conocimiento de la resolución o acto impugnado; la expresión de los conceptos de nulidad que se hagan valer en contra del acto o resolución impugnado; el nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya; la enumeración de las pruebas que ofrezca, las que deberán relacionarse con cada uno de los conceptos de nulidad; y manifestar en su caso si se solicita la suspensión del acto impugnado y hacer el ofrecimiento de la garantía cuando corresponda.

2. Contestación

Una vez admitida la demanda se notifica a las autoridades para que contesten lo que a su derecho convenga. El plazo para contestar la demanda es de 15 días al en que se efectuó el emplazamiento. En el caso de contestar deben acompañar las pruebas que ofrezcan al escrito de contestación de demanda. Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuera señalada por el actor como demandada, de oficio, se le correrá traslado de la demanda, para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior. Si la parte demandada no contesta dentro del término legal respectivo, el Tribunal tendrá por confesados los hechos que el actor le atribuye de manera precisa, salvo que por las pruebas rendidas legalmente o por hechos notorios, resulten desvirtuados. En la contestación de la demanda o hasta antes de los alegatos la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

3. Suspensión

Este Tribunal tiene competencia para otorgar suspensión del acto impugnado a efecto de que las cosas permanezcan en el estado en que se encuentran. La suspensión puede ser solicitada en cualquier momento del juicio. Se exige garantía para otorgamiento de suspensión que pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros. Se concede al tercero perjudicado el derecho de otorgar contra garantía para dejar sin efectos la suspensión. Se prevé la posibilidad de revocar o modificar suspensión otorgada. Cuando los actos que se impugnan hubieran sido ejecutados y afecten a los actores, impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, podrán dictarse las medidas cautelares que se estimen pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia.

4. Audiencia

La audiencia del juicio tiene por objeto desahogar las pruebas debidamente ofrecidas y oír alegatos de las partes o bien pueden ser presentados por escrito. La fecha de audiencia se fija dentro de los 15 días posteriores a la admisión de la contestación de la demanda. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia. Abierta la audiencia se dará cuenta con las reclamaciones de las partes, y con cualquier cuestión incidental suscitada durante la tramitación del juicio; al efecto, se recibirán las pruebas y los alegatos de las partes, sobre el particular. Acto continuo, se pronunciará la resolución que proceda, ordenando, en su caso, que se practiquen las diligencias omitidas; Si la resolución de las reclamaciones o de los incidentes no trae como consecuencia el que deba suspenderse la audiencia, se leerán la demanda, su contestación y las demás constancias de autos; Se estudiarán, aún de de oficio, los sobreseimientos que procedan, respecto de las cuestiones que impidan que se emita una decisión en cuanto al fondo, y se dictará la resolución que corresponda.

El Magistrado en la audiencia podrá formular a las partes, a sus representantes, a los testigos y peritos, toda clase de preguntas respecto a las cuestiones debatidas.

Las promociones que las partes formulen en la audiencia, así como sus oposiciones contra los acuerdos que en ella se dicten, se resolverán de plano.

Concluida la audiencia se citará a las partes para oír sentencia en un plazo máximo de 10 días.

5. Sentencia

Se prevé el contenido que debe tener las sentencias del Tribunal de Aguascalientes, será el siguiente:

- a) La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos
- b) El análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una o algunas sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnado
- c) El examen y valoración de las pruebas
- d) La mención de disposiciones legales que las sustenten

- e) Los puntos resolutiveos. Por puntos resolutiveos este Tribunal comprende los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare.

Se prevé cuándo causan ejecutoria las sentencias, y se prevén como sentencias que causan ejecutorias, las que no admiten recurso alguno y las que admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o habiéndolas sido se haya desechado o sobreseído o hubiese resultado infundado, y las consentidas expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

6. Recursos

En el caso de Aguascalientes se denomina recurso de reclamación este procede en contra de las siguientes resoluciones: las que admitan o desechen la demanda, la contestación o las pruebas; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio; las que admitan o rechacen la intervención del coadyuvante o del tercero; las que concedan o nieguen la suspensión solicitada; la excusa del Magistrado para conocer de algún asunto, si se considera que no existe causa legal para ello; y los acuerdos de mero trámite. También se prevé un recurso de aclaración de sentencia, así como la excitativa de justicia ante el Consejo de la Judicatura para el caso de que el Magistrado no dicte la resolución dentro de los términos de la Ley.

7. Cumplimiento de la sentencia

Se prevé la presentación de informe por las autoridades demandadas sobre el cumplimiento de la sentencia. Se contemplan medidas de apremio para garantizar el cumplimiento, así como la notificación al superior jerárquico. En caso de negativa reiterada a cumplir la sentencia se contempla la posibilidad de destitución del funcionario público como medida para garantizar el cumplimiento de la sentencia. Tratándose de funcionarios con fuero se solicitará al Congreso del Estado inicie el procedimiento de declaración de procedencia

Se establece un plazo para el cumplimiento de la sentencia de 10 días.

8. Jurisprudencia

Los artículos 76 al 79 de la preveían la facultad de sentar jurisprudencia por parte del Tribunal pero fueron derogados por decreto del 10 de abril del 2006. No obstante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado si posee la facultad para emitirla y el artículo 33 L de la correspondiente Ley Orgánica le otorga al magistrado de lo contencioso esta facultad.

9. Mecanismos alternos

La Ley de los Contenciosos Administrativo no prevé mecanismos alternos para la solución de conflictos de la materia.

5. DIMENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO

5.1 INGENIERÍA DE PROCESOS

Una vez que se describió al Tribunal desde la perspectiva jurídica (análisis formal) en este apartado se analiza a esta institución desde otra perspectiva, la ingeniería de procesos.

El primer paso en el análisis, consistió en analizar el suprasistema que todo OJA debe tener.³⁶ El tribunal, como toda organización pública o privada, se entiende como un sistema de partes interdependientes, sujetas a un sistema lógico, que integra entradas, salidas y procesos internos para la creación de productos con valor. En el caso que nos ocupa y como se advierte del mapa de suprasistema³⁷, para la realización de sus funciones un OJA requiere una serie mínima de insumos, que incluyen por una parte un sistema normativo que lo dote del andamiaje jurídico necesario; y por la otra, recursos humanos, materiales, distintos servicios e infraestructura y presupuesto para su financiamiento. Con lo anterior se estará en condiciones de ofrecer un foro para la resolución de controversias. Una vez que el foro exista dependerá de los particulares (juicio de nulidad) o de otras autoridades (juicio de lesividad) accionar los mecanismos jurisdiccionales establecidos y una vez que se accionen dichos procedimientos se podrán generar salidas, idealmente sentencias que resuelvan controversias.

El siguiente nivel de análisis consiste en la definición de la cadena de valor del OJA³⁸. En ella se observan siete macroprocesos primarios que abarcan el Trámite de Primera Instancia, Cumplimiento de Sentencia, Trámite de Recurso de Reclamación, Trámite de Recurso de Aclaración de Sentencia, Trámite de Suspensión, Trámite de Amparo y Notificación; así como los macroprocesos de soporte denominados: Planeación, Archivo, Ejecución del Presupuesto, Administración de Materiales y Servicios Generales, Administración de Recursos Materiales y Servicios Generales, Administración de Recursos Humanos, Administración de Tecnologías de Información y Administración de Acceso a la Información (Transparencia).

El tercer, y último, nivel de análisis consiste en el mapeo específico de los macroprocesos primarios identificados en la cadena de valor.³⁹

³⁶ Un suprasistema puede entenderse como una representación en donde se muestra a la Organización, en nuestro caso un OJA, como un sistema único que interactúa con su entorno. Es la representación de la organización con los insumos, productos, la competencia, el entorno político, social y cultura.

³⁷ Véase Anexo 1, *infra*.

³⁸ La Cadena de Valor es el medio por el cual la Organización genera, intercambia y entrega productos y/o servicios al mercado. Así, se trata de una representación de las actividades primarias y de soporte que requiere la organización. Véase Anexo 2, *infra*.

³⁹ Los resultados del mapeo realizado se encuentran en archivo adjunto.

5.2 ANÁLISIS DE EXPEDIENTES Y ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA

En el presente apartado se incorporan una serie de datos estadísticos con el propósito de explicar el comportamiento de la oferta y la demanda de servicios judiciales en materia administrativa en el estado. La información aquí reportada fue obtenida de la revisión de expedientes judiciales, así como de la estadística en materia de justicia administrativa que fue proporcionada por el OJA mediante archivo electrónico.⁴⁰

5.2.1 DEMANDA DE SERVICIOS JUDICIALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA

La presente sección, que reporta y sistematiza la información recabada en materia de análisis de expedientes y estadística descriptiva, se encuentra dividida en dos secciones: demanda de tutela judicial y oferta de servicios judiciales. En la primera se describe los datos relacionados con el número de demandas que se presentan ante el OJA, la naturaleza del actor, la materia del acto impugnado, la autoridad responsable y la cuantía de los asuntos que se presentan.

Por su parte, la sección sobre oferta incorpora las principales variables relacionadas con la actuación del OJA. Así, se incorporan datos sobre duración promedio de los asuntos, el número y sentido de los fallos emitidos, la tasa de amparo que se interpone, el número y tipo de notificaciones que se realizan, así como los recursos presupuestarios y de personal con los cuales el OJA enfrenta sus cargas de trabajo.

5.2.1.1 DEMANDA DE TUTELA JUDICIAL

El primer indicador identificado se refiere al número de asuntos que ingresan al OJA, es decir, las demandas que son presentadas por la parte actora. Como se desprende de la siguiente tabla el número de éstas, en términos absolutos, presenta un incremento considerable en los últimos tres años, siguiendo la tendencia nacional. La siguiente tabla resume lo anterior, al mismo tiempo que incorpora los datos sobre admisiones, desechamientos y desistimientos.

Estado	Año	Demandas recibidas	Demandas admitidas	Demandas desechadas	Previsiones	Incompetencia	Desistimientos
	2006	340	308	32	35	0	4
Aguascalientes	2007	1,049	888	161	178	0	7
	2008	1,346	1,174	172	201	0	11

Así, para el año pasado (2008) se recibieron 1,346 demandas, de las cuales 1,174 fueron admitidas. Estos asuntos, sumados a los expedientes en trámite ingresados en años anteriores menos los desistimientos conforma la carga de trabajo que enfrenta el OJA.

⁴⁰ La metodología correspondiente a la revisión de expedientes puede ser consultada en la sección Metodología *supra*. Los resultados completos (frecuencias) se encuentran en el Anexo 3, *infra*.

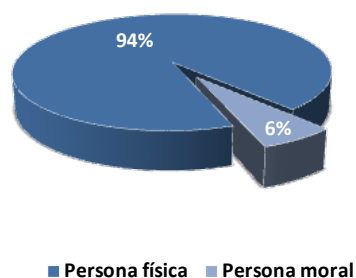
Por otro lado, el nivel de litigiosidad⁴¹, tal como se ilustra en la siguiente tabla, nos indica que por cada cien mil habitantes se presentan 126.34 demandas, mientras que los datos agregados nos indican que en el ámbito nacional se presentan 53.49 demandas por cada cien mil habitantes.

Entidad	Año	Demandas recibidas	Población (Censo 2005)	PEA (INEGI,2009)	Demandas/ Pob	Demandas/ PEA	Por cada 100,000 habitantes (Censo)	Por cada 100,000 habitantes (PEA)
Aguascalientes	2008	1,346	1,065,416	455,934	0.0012634	0.0029522	126.34	295.22
Agregado*	2008	33,263	62,187,296	27,669,529	0.0005349	0.0012022	53.49	120.22

*Los datos de la categoría "Agregado" contemplan la información de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.

En relación a la naturaleza del actor, persona física o moral, los datos obtenidos del análisis de expedientes indican que las personas físicas son los principales usuarios del foro. Los datos se reportan en la siguiente gráfica.

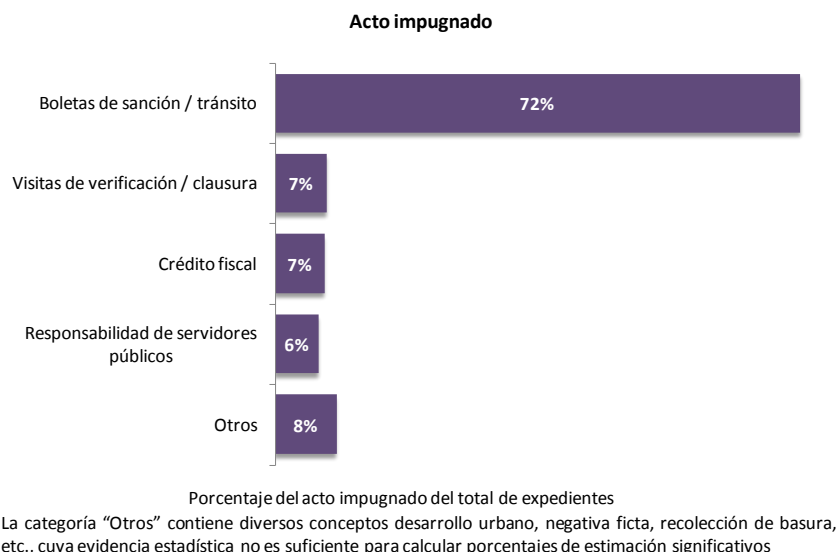
Distribución de expedientes por tipo de actor



5.2.1.2 MATERIA

En relación a las materias sobre las que versa la litigiosidad o las características de las reclamaciones en la jurisdicción el análisis de los expedientes arrojan los siguientes resultados:

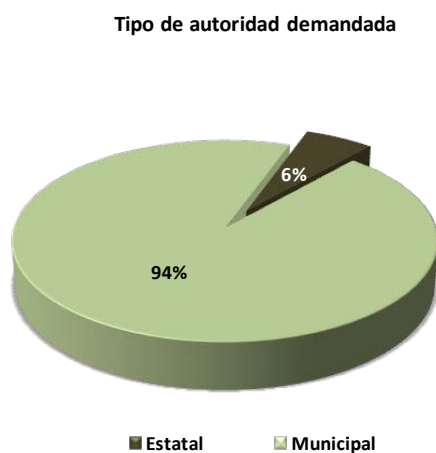
⁴¹ Para fines del presente el nivel de litigiosidad es igual al cociente del número de demandas ingresadas entre la población total del Estado. El mismo cálculo se hizo considerando la población económicamente activa (PEA) y para ambos casos se presenta la proporción por cada cien mil.



Como se desprende de los datos el principal tipo de acto impugnado son las boletas de sanción, especialmente las de tránsito.

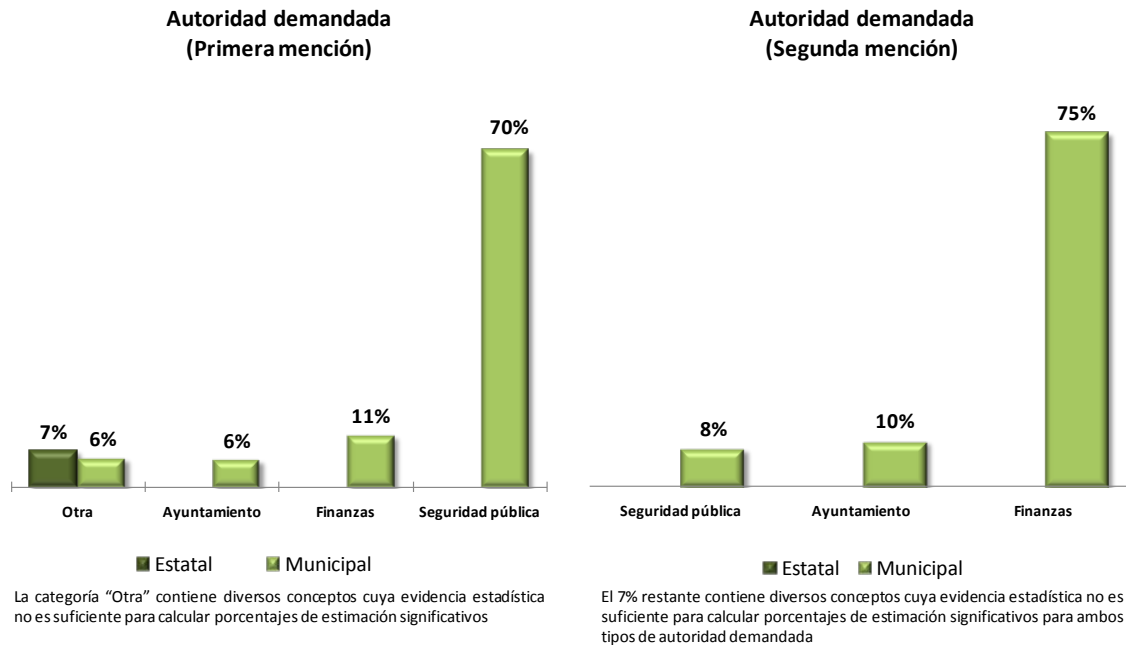
5.2.1.3 ÓRGANOS A QUIEN CONCIERNE LA LITIGIOSIDAD

En relación a la naturaleza de la autoridad demandada los datos del análisis de expedientes señalan que son las autoridades municipales las que presentan una mayor frecuencia de impugnación.



En promedio, el número de autoridades demandadas por expediente es de 2.

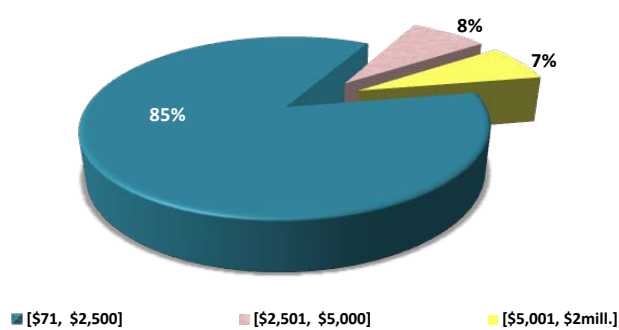
Al profundizar el análisis de los datos obtenidos se desprende que las autoridades de Seguridad Pública y de Finanzas son las que cuentan con mayores tasas de impugnación.



5.2.1.4 CUANTÍA

En relación a la cuantía de los actos impugnados se debe establecer que ésta presenta en general valores bajos. Como se desprende de la siguiente gráfica el 85% de los asuntos analizados presenten cuantías que oscilan entre los \$71 y \$2,500 pesos, y sólo el 5% de los asuntos superaba los \$5,001 pesos.

Distribución de la cuantía en los expedientes



El 72.6% de los expedientes presenta cuantía en los actos impugnados.

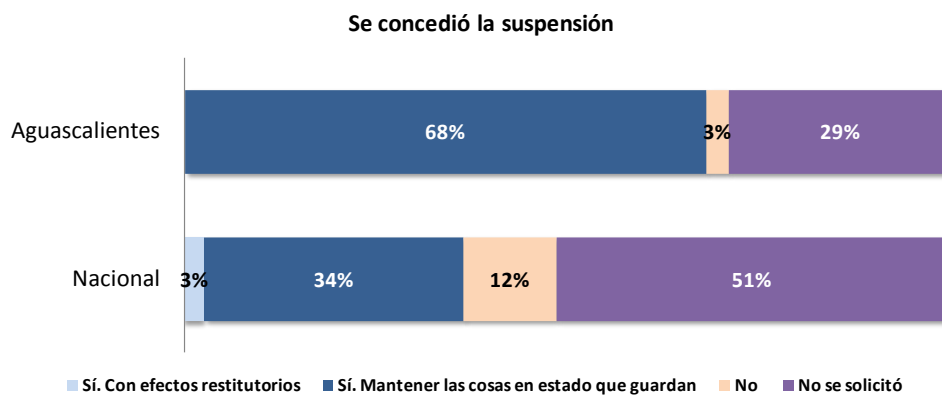
5.2.2 OFERTA DE SERVICIOS JUDICIALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA

5.2.2.1 DEFENSORÍA

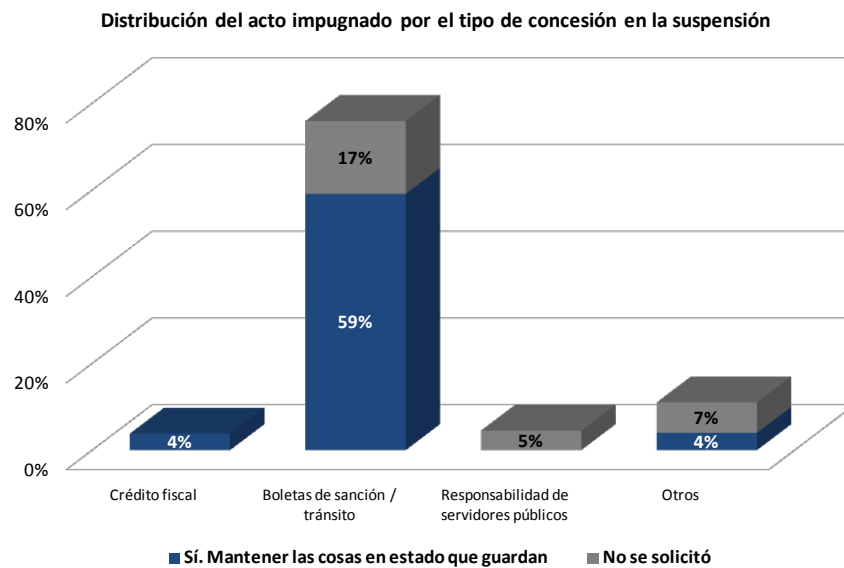
El OJA no cuenta con un área encargada de brindar servicios de asesoría jurídica de forma gratuita.

5.2.2.2 SUSPENSIÓN

En lo relacionado a la suspensión del acto impugnado los datos obtenidos del análisis de expedientes señalan los siguientes resultados:



Por su parte, el cruce entre la solicitud y resultado de la suspensión arroja los siguientes datos.

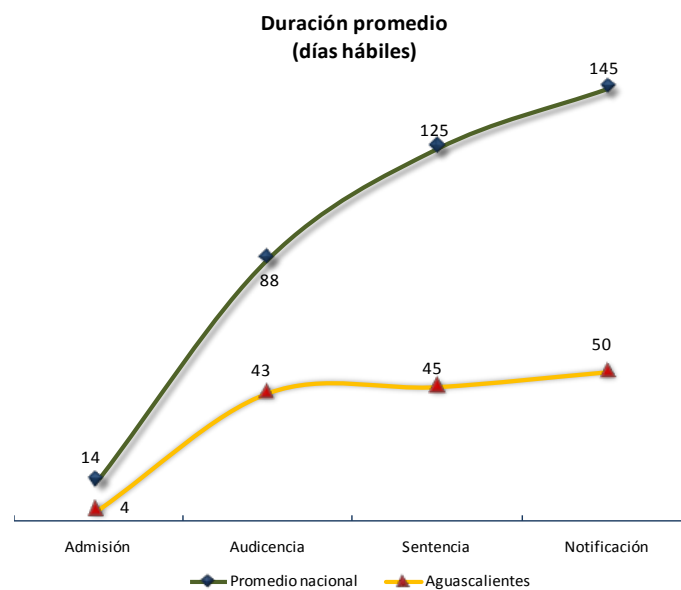


La categoría "Otros" contiene diversos conceptos cuya evidencia estadística no es suficiente para calcular cifras estimadas significativas. El 4% restante se encuentra segmentado de tal forma que la muestra tampoco es suficiente para realizar las estimaciones.

5.2.2.3 TIEMPOS PROCESALES

La duración promedio de los asuntos analizados en muestra fue de 50 días hábiles. La siguiente gráfica compara los tiempos observados en la muestra estatal con los obtenidos de la muestra nacional, segmentados en las siguientes etapas:

- Admisión: Periodo entre la presentación y la admisión de la demanda.
- Audiencia: Periodo entre la fecha de admisión y la fecha de celebración de la audiencia.
- Sentencia: Periodo entre la celebración de la audiencia y la fecha de emisión de la sentencia.
- Notificación: Periodo entre la emisión y la notificación de la sentencia.



Por su parte, la distribución de la duración total promedio de los asuntos tiene la siguiente distribución:

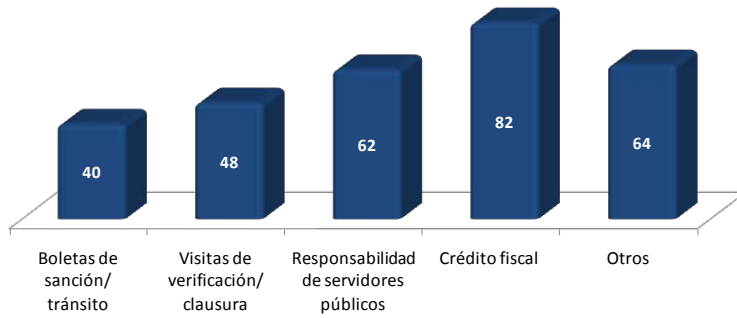
**Duración total del proceso
(días hábiles)**

Estado	2 a 120	121 a 240	241 a 360	361 a 480	481 a 600	601 a 1287	Otros	Suma
Aguascalientes	97.89						2.11	100
Agregado nacional	34.95	44.78	10.76				9.51	100

El agregado nacional está compuesto por los datos levantados en los estados de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Finalmente, se cruzó la duración de los procesos con el tipo de acto impugnado y los resultados son los siguientes:

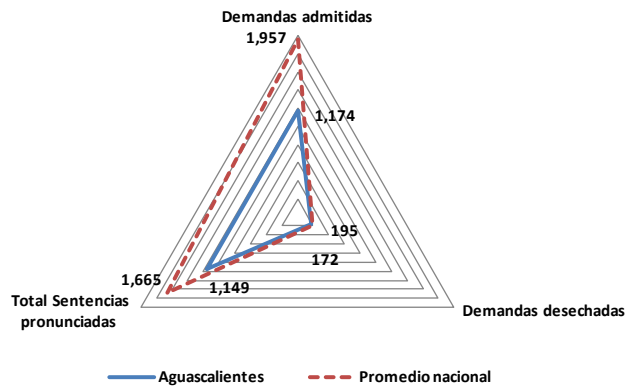
Duración del proceso por acto impugnado
(promedio en días hábiles)



La categoría "Otros" contiene diversos conceptos cuya evidencia estadística no es suficiente para calcular porcentajes de estimación significativos

5.2.2.4 FALLOS

En relación al número fallos que se emiten, los datos estadísticos proporcionados señalan que el OJA produjo 1,149 sentencias, mientras que la estadística nacional obtenida señala una producción promedio de 1,665 sentencias en el 2008. La siguiente gráfica ilustra la comparación entre los datos individuales del OJA y los promedios nacionales⁴².



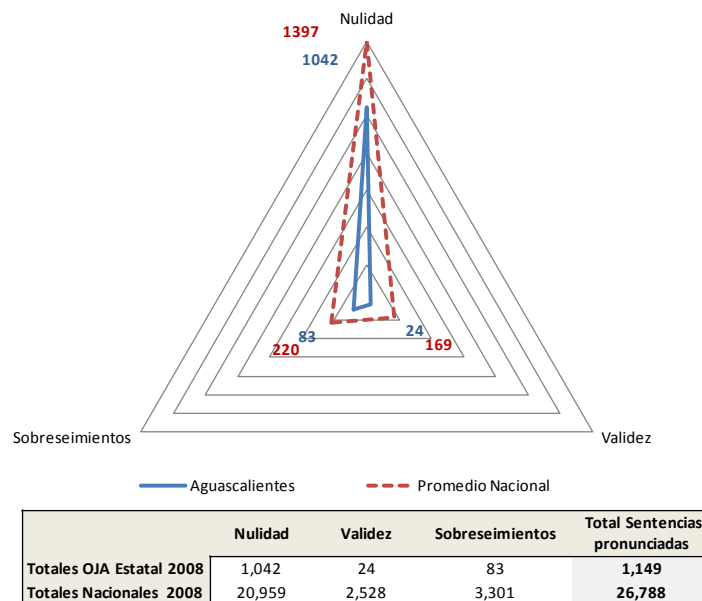
	Demandas Admitidas	Demandas Desechadas	Total de Sentencias Pronunciadas
Total Nacional 2008	29797	2977	25480
Aguascalientes 2008	1174	172	1149

En relación al sentido de las sentencias pronunciadas se observa una muy alta tasa de nulidad (92%) y una muy baja tasa de validez del acto impugnado, sólo el 2%.

⁴² Promedio Nacional está integrado por los datos proporcionados por los estados de: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federa, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.

Estado	Año	Sentido de sentencias pronunciadas						
		Total Sentencias pronunciadas	Nulidad	Validez	Sobreseimientos	Nulidad %	Validez %	Sobreseimientos %
Aguascalientes	2006	352	249	46	57	71%	13%	16%
	2007	767	658	38	71	86%	5%	9%
	2008	1,149	1,042	24	83	91%	2%	7%

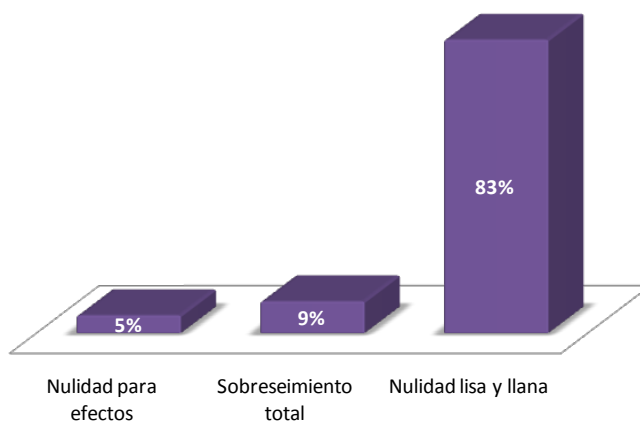
La siguiente gráfica ilustra la comparación entre los datos individuales del OJA y los promedios y totales nacionales⁴³.



Finalmente, se presentan los datos obtenidos del análisis de expedientes y nuevamente es destacable la muy alta tasa de nulidad del acto impugnado.

⁴³ Promedio Nacional está integrado por los datos proporcionados por los estados de: Aguascalientes, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.

Sentido del fallo



El 3% restante se compone del sentido de sobreseimiento parcial, pero no tiene suficiente evidencia estadística para determinar la confiabilidad del valor.

5.2.2.5 APELACIÓN DE FALLOS

La legislación local no contempla recurso de revisión o su equivalente.

5.2.2.6 AMPARO

Los datos de los expedientes revisados arrojan que sólo el 5% de los fallos emitidos fueron impugnados mediante el amparo y sólo en el 4% por los casos la Justifica Federal amparo al justiciable.

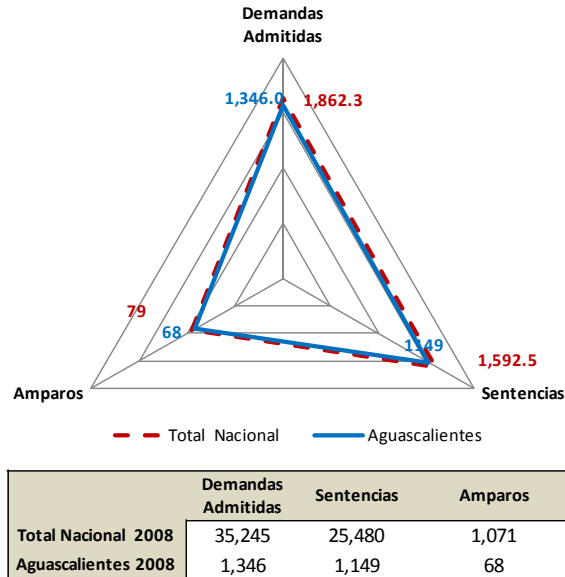
Se presentó amparo contra la sentencia definitiva

5%

No Sí

En el 5% de los expedientes donde se presentó amparo, se niega a un 4%.

Adicionalmente, se presenta en la siguiente gráfica el número de demandas admitidas⁴⁴, sentencias pronunciadas⁴⁵ y amparos tramitados⁴⁶ y así como los datos para el promedio y total nacional.



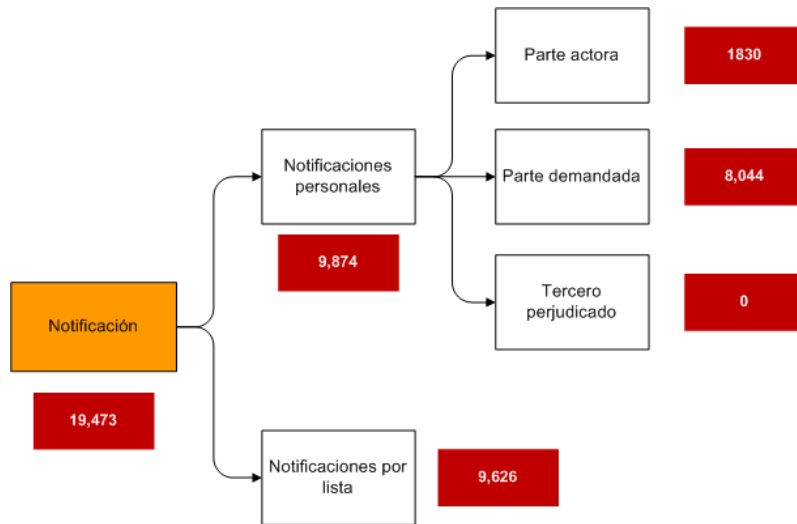
5.2.2.7 NOTIFICACIONES

Hoy en día una cantidad importante de recursos de los OJA se destina a la tarea de notificar. Como se desprende del siguiente diagrama la labor de notificar es una de gran proporción.

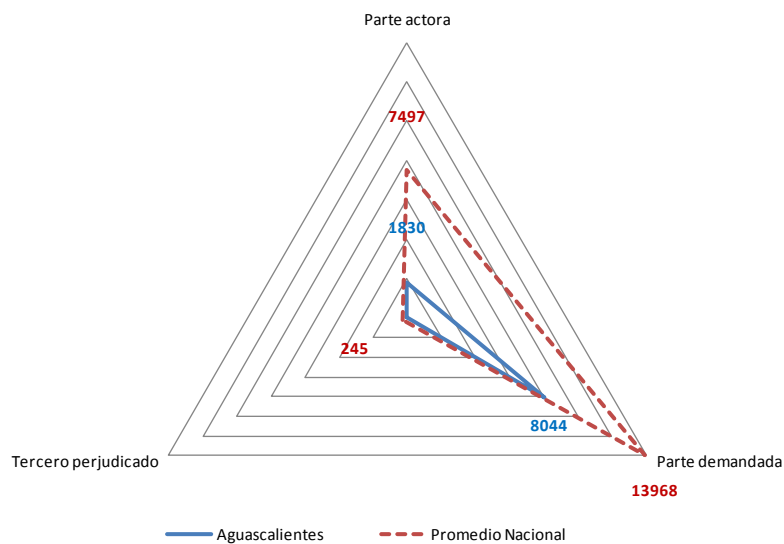
⁴⁴ La sumatoria de demandas entrantes se hizo tomando en cuenta los datos proporcionados por los Estados de: Aguascalientes, Campeche, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas, Zacatecas.

⁴⁵ La sumatoria de sentencias pronunciadas se hizo tomando en cuenta los datos proporcionados por los Estados de: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas, Zacatecas.

⁴⁶ La sumatoria de juicios de amparo interpuestos se hizo tomando en cuenta los datos proporcionados por los Estados de: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.



La siguiente gráfica ilustra la comparación entre los datos individuales del OJA y los promedios y totales nacionales en relación a las notificaciones⁴⁷.

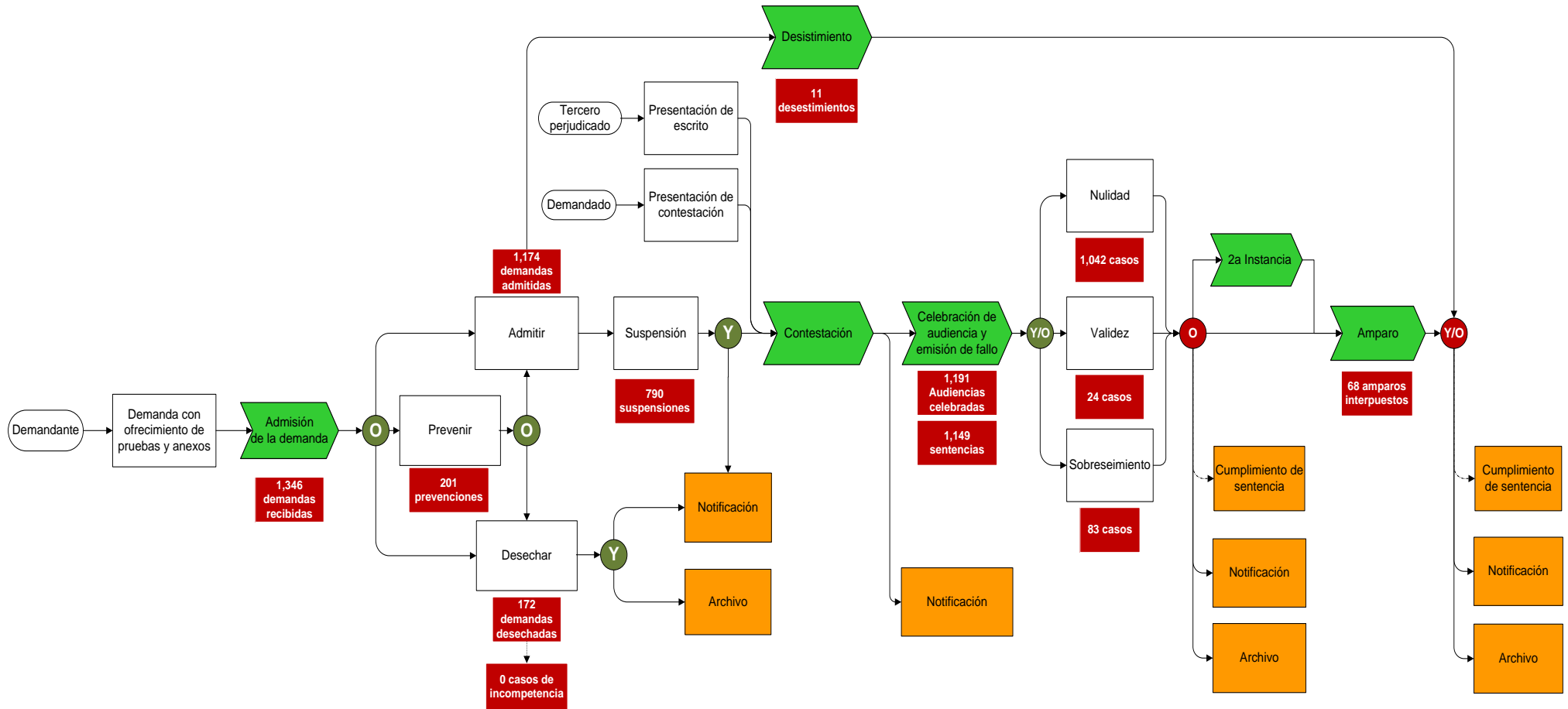


	Parte actora	Parte demandada	Tercero perjudicado	Notificaciones personales
Totales OJA Estatal 2008	1,830	8,044	0	9,874
Totales Nacionales 2008	104,963	195,558	3,431	303,952

⁴⁷ Promedio Nacional está integrado por los datos proporcionados por los estados de: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federa, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Tamaulipas y Zacatecas.

5.2.2.8 MAPA DE FLUJO CON ESTADÍSTICA

Cargas de trabajo 2008



6. DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL

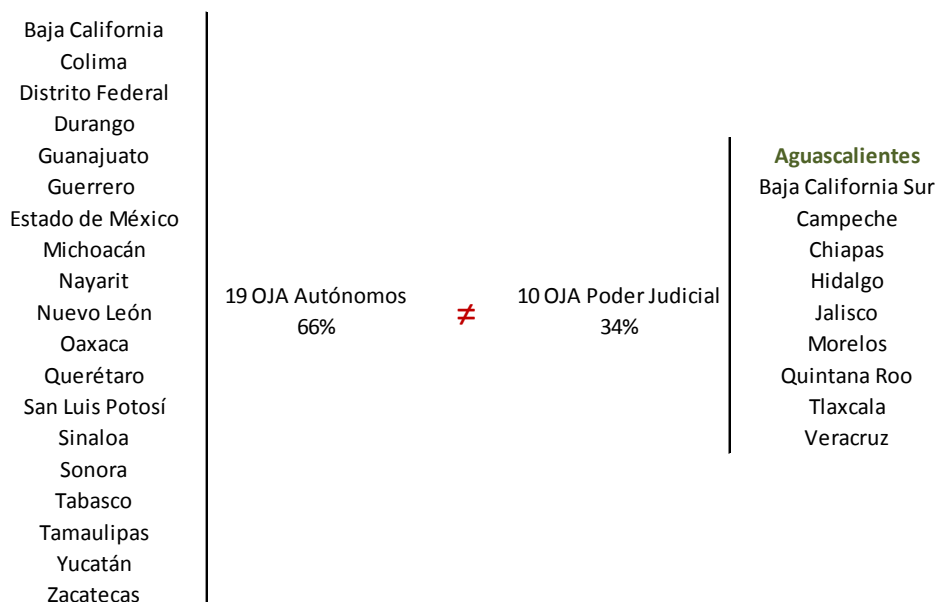
El presente documento contiene los resultados del análisis organizacional realizado a partir de la información documental recabada a través de los cuestionarios diseñados, información pública, así como hallazgos de las visitas de campo realizados.

6.1 ANÁLISIS DE LAS ESTRUCTURAS ORGÁNICAS

El análisis de la estructura orgánica describe al OJA en función a su naturaleza y al número de instancias con las que cuenta; de igual forma, siguiendo los resultados del Diagnóstico nacional, se plantea una clasificación o tipología de tres estructuras organizacionales genéricas que dimensionan a las estructuras de los OJA conforme a los organigramas vigentes proporcionados para este análisis; y por otro lado, la relación entre dichos modelos de organización y diferentes indicadores de desempeño como son su tamaño en términos de personal y en términos de juicios que reciben.

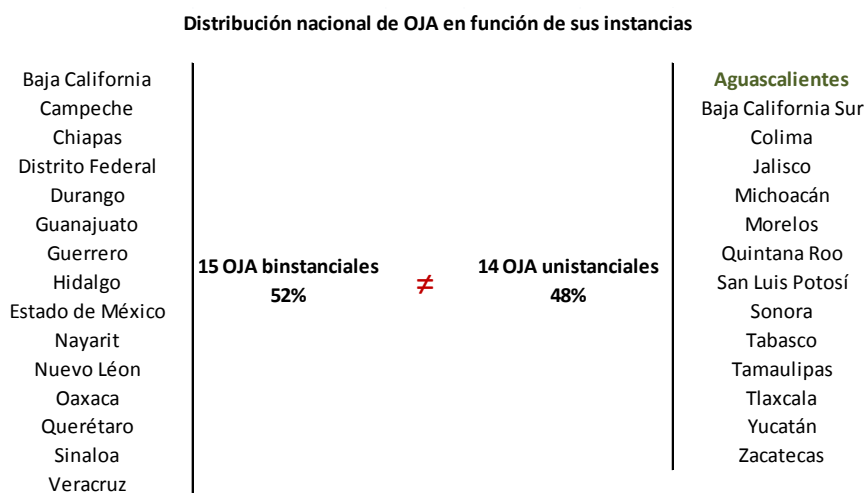
En la actualidad existen 29 Órganos de Justicia Administrativa en el país que se encuentran distribuidos en dos tendencias conforme a su naturaleza⁴⁸: pudiendo ser órganos autónomos, incorporados en el Poder Ejecutivo; o bien, como órganos en el Poder Judicial. La distribución nacional es la siguiente:

Distribución nacional de OJA en función de su naturaleza



⁴⁸ **Naturaleza:** Determinada a partir del documento sobre la Naturaleza de los OJA presentado por la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos A.C. y conforme a la Plantilla base.

En lo que respecta a las instancias con las que cuenta cada OJA⁴⁹ se identifica que la distribución es casi equitativa, los órganos que son de índole binstancial representan el 52%, mientras que el 48% restante es de tipo uninstancial. A continuación se presenta la distribución nacional de los OJA en función a las instancias con las que cuentan.



A partir de los organigramas obtenidos en el levantamiento documental realizado en el Diagnóstico nacional, se pudieron identificar características genéricas respecto a la estructura organizacional de los diferentes OJA. Dichas características genéricas, que permiten agrupar los diferentes tipos de estructuras orgánicas en 3 tipos genéricos, parten de los elementos que integran la estructura, entre dichos elementos se encuentran: la centralización de su operación, la especialización de funciones y la organización en unidades segmentadas.

Para fines comparativos en función a su estructura orgánica, los OJA se pueden clasificar bajo tres esquemas genéricos de estructura. A partir del alcance en la variedad de sus puestos para cubrir las funciones organizacionales y operativas que requieren, se nombraron como Estructura Simple, Mediana y Compleja, con algunas variaciones y a partir de las siguientes características:

⁴⁹ **Instancias con las que cuenta cada OJA:** Determinada a partir de la Plantilla base.

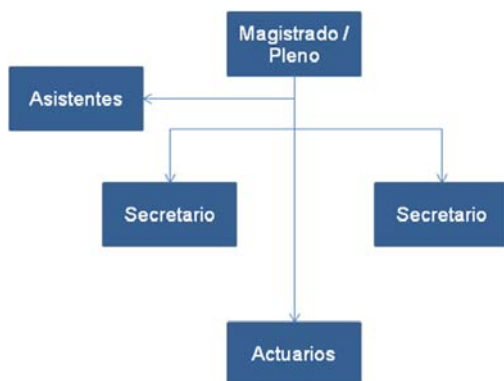
SIMPLE	MEDIANA	COMPLEJA
<p>La coordinación del OJA ocurre a partir de su representante máximo, ya sea el Magistrado Presidente o el Pleno.</p> <p>Generalmente son estructuras con línea de reporte directo hacia el Magistrado.</p> <p>Cuentan con pocos empleados administrativos y de nivel medio.</p> <p>Su personal se concentra en funciones directamente ligadas con la operación de la materia del OJA, aunque pueden combinar realizando también funciones de soporte o apoyo (RH, Contraloría, Informática, entre otros).</p> <p>Tanto la supervisión de actividades, como las autorizaciones y órdenes de operación son directamente realizadas por el Magistrado Presidente o Pleno.</p>	<p>La coordinación del OJA ocurre a partir de su representante máximo, ya sea el Magistrado Presidente o el Pleno.</p> <p>El OJA se organiza de forma segmentada, es decir, cuenta con unidades paralelas de operación: las Salas auxiliares o Regionales.</p> <p>Cuentan con pocos empleados administrativos, pero aumenta el número de empleados en nivel medio, e.g. al ser más salas aumenta el número de Magistrados y/o Secretarios.</p> <p>Su personal sigue concentrándose en funciones directamente ligadas con la operación de la materia del OJA, aunque puede combinar realizando también funciones de soporte o apoyo (RH, Contraloría, Informática, entre otros).</p> <p>En este caso el reporte puede ser directo a un Magistrado, el responsable de cada sala, pero indirecto hacia el Magistrado Presidente o el Pleno.</p> <p>Cada Magistrado de Sala tiene cierta autonomía, aunque se espera estandarice sus resultados y su operación conforme a la línea del Magistrado Presidente o Pleno.</p>	<p>La coordinación del OJA ocurre a partir de su representante máximo, ya sea el Magistrado Presidente o el Pleno.</p> <p>El OJA puede o no organizarse de forma segmentada, aunque en su mayoría cuenta con unidades paralelas de operación: las Salas auxiliares o Regionales.</p> <p>Este tipo de estructuras cuentan con empleados administrativos al igual que con mayor número de empleados en nivel medio.</p> <p>Cuenta con personal especializado, sobre todo distinguiendo a su personal conforme a las funciones de procesos sustantivos, de su personal de soporte o apoyo (RH, Contraloría, Informática, entre otros).</p> <p>El reporte puede ser directo a un Magistrado, el responsable de cada sala, pero indirecto hacia el Magistrado Presidente o el Pleno, puesto que existen mayor número de niveles jerárquicos de reporte y áreas funcionales.</p>

Cabe mencionar que estas estructuras tipo son sólo una forma genérica propuesta de clasificación, no son idénticas a las estructuras actuales de cada OJA ni buscan ser limitativas, simplemente sirven de parámetro común para establecer comparaciones dentro del presente análisis. La siguiente tabla presenta la clasificación genérica de cada Entidad conforme a las características de la estructura de cada OJA presentados en presentados en su organigrama.

OJA	NATURALEZA	ESTRUCTURA TIPO
Aguascalientes	TCA	Simple Concentrada en puestos ligados a los procesos sustantivos al Tribunal. Cuentan con 1 Magistrado y 1 sola Sala.

La estructura de tipo Simple, generalmente, tiene en esencia una Sala y por ende está compuesto por un Magistrado a la cabeza, dos o más Secretarios, Actuarios y personal de apoyo o asistentes. La siguiente imagen muestra dicha estructura.

Estructura Simple



La estructura tipo o diseño organizacional que elige cada OJA al organizarse lo va determinando la evolución y complejidad que va teniendo, así como a las necesidades de descentralizar su operación y especializar sus funciones ya sea en procesos sustantivos o de soporte; por ende existen Órganos productivos en los tres tipos de estructuras.

Por otro lado, el análisis de la relación existente entre la plantilla de cada OJA o su personal operando⁵⁰ y el número de juicios⁵¹ que se atienden nos permiten una aproximación a su productividad⁵² en términos de promedio de juicios atendidos por personas⁵³ que laboran en el mismo. Los datos obtenidos son los siguientes:

Distribución Nacional de Juicios atendidos por persona

	Plantilla Total	Juicios recibidos	Juicios por persona
Aguascalientes	8	1,346	168
Promedio Nacional			28

Fuentes: Cuestionarios y Fichas Curriculares solicitados a los Tribunales y/o Salas de los Estados, Informes de Labores de los años 2008 y 2009.

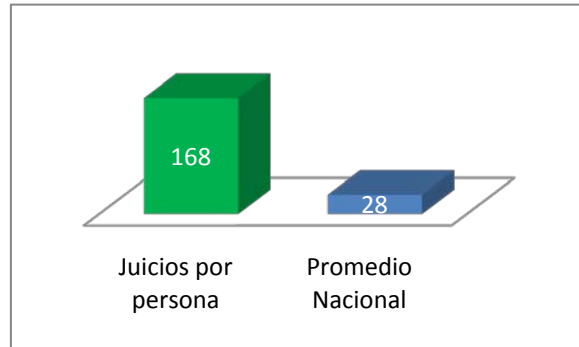
⁵⁰ **Personal operando:** Se refiere al número total de personal que labora en cada Órgano de Justicia Administrativa (OJA), incluyendo personal jurisdiccional y administrativo, reportado en la Sección de Datos Generales del *Cuestionario de Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional* presentado por cada OJA.

⁵¹ **Número de juicios:** Se refiere al número de demandas recibidas en el 2008, cifra reportada en el Resumen Anual de actividades de cada OJA conforme a la Estadística Básica solicitada.

⁵² La forma más simple de calcular la productividad de un Tribunal es la que resulta de dividir las entradas (demandas ingresadas) o las salidas (sentencias) por el número de personas que trabajan en la institución.

⁵³ **Promedio de juicios atendidos por personas:** Se refiere al indicador calculado entre el número de juicios y el personal operando en cada OJA.

Así, la productividad del Tribunal es superior al promedio nacional, tal como se muestra en la siguiente gráfica.



Otro análisis realizado en función a las estructuras orgánicas de los Tribunales fue el de la relación entre el número de Salas⁵⁴ con las que cuenta cada Tribunal y el promedio de juicios atendidos por Sala⁵⁵. Obteniendo un Promedio Nacional de 632 juicios atendidos por Sala al año⁵⁶.

Distribución Nacional de Juicios atendidos por Sala.

	Salas (Regionales, Superiores, Supernumerarias).	Juicios recibidos	Juicios atendidos por Sala
Aguascalientes	1	1,346	1346
Promedio Nacional			632

Fuentes: Cuestionarios y Fichas Curriculares solicitados a los Tribunales y/o Salas de los Estados, Reporte Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos A.C. respecto a la Naturaleza de los OJA.

La siguiente tabla muestra la relación entre el número de asuntos que cada Magistrado atiende.

⁵⁴ **Número de Salas:** Se refiere al número de salas regionales o auxiliares de cada Órgano de Justicia Administrativa (OJA), reportado en la Sección de Datos Generales del *Cuestionario de Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional* presentado por cada OJA. En caso de no haber presentado este dato, la información se complementó a partir del documento sobre la Naturaleza de los OJA presentado por la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos A.C.

⁵⁵ **Promedio de juicios atendidos por Sala:** Cifra calculada a partir del número de juicios entre el número de salas reportados por cada OJA.

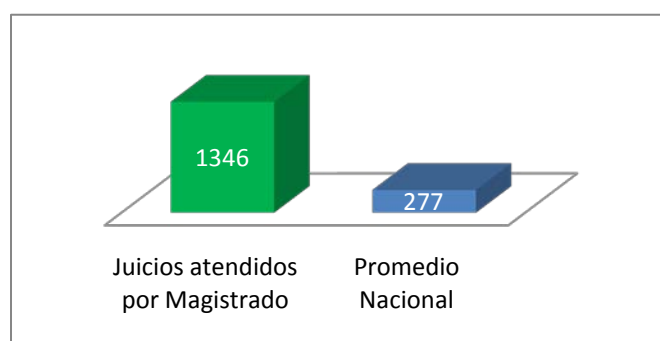
⁵⁶ **Promedio Nacional de juicios atendidos por Sala:** Se refiere a la cifra representada por el Promedio de los promedios de juicios atendidos por Sala de cada OJA. Para este análisis se consideró como Salas unitarias a los OJA que son parte de algún Tribunal de Justicia Superior e.g. Baja California Sur, Campeche y Tlaxcala.

Distribución Nacional de Juicios promedio atendidos por los Magistrados de los OJA

	Magistrados por OJA	Juicios recibidos	Juicios atendidos por Magistrado
Aguascalientes	1	1,346	1,346
Promedio Nacional			277

Fuentes: Cuestionarios y Fichas Curriculares solicitados a los Tribunales y/o Salas de los Estados, Organigramas de los Tribunales vigentes en los años de 2008 y 2009.

Así, la productividad por Magistrado es superior al promedio nacional, tal como se muestra en la siguiente gráfica.



Finalmente, se estableció la relación existente entre el número de Magistrados y algunas variables. En particular se calcularon los siguientes cocientes:

- Población entre número de magistrados;
- Población económicamente activa (PEA) entre número de magistrados, y
- Cobertura geográfica de la jurisdicción (territorio estatal en km²) entre número de magistrados.

Estado	Total de Magistrados	Población (Censo 2005)	PEA (Segundo trimestre del 2009)	Territorio (km ²)	Población/ Número de magistrados	PEA/Número de magistrados	Km ² /Número de magistrados
<i>Aguascalientes</i>	1	1,065,416	455,934	5,589	1,065,416	455,934	5,589
<i>Agregado Nacional</i>	106	73,987,642	33,123,117	1,075,184	697,997	312,482	10,143

El agregado nacional está compuesto por los datos levantados en los estados de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Por otra parte, se replica el análisis realizado para el caso de los Magistrados y se calcula la relación existente entre Secretarios por OJA⁵⁷ y Juicios recibidos.

⁵⁷ **Secretarios por OJA:** Se refiere al número total de secretarios de las salas regionales o auxiliares de cada Órgano de Justicia Administrativa (OJA), reportado en la Sección de Datos Generales del Cuestionario de Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional presentado por cada OJA.

Distribución Nacional de Juicios promedio atendidos por los Secretarios de los OJA

	Secretarios por OJA	Juicios recibidos	Juicios atendidos por Secretario
Aguascalientes	2	1,346	673
Promedio Nacional			163

Fuentes: Cuestionarios y Fichas Curriculares solicitados a los Tribunales y/o Salas de los Estados, Organigramas de los Tribunales vigentes en los años de 2008 y 2009.

6.2 ANÁLISIS CURRICULAR DEL PERSONAL CLAVE DE LOS OJA

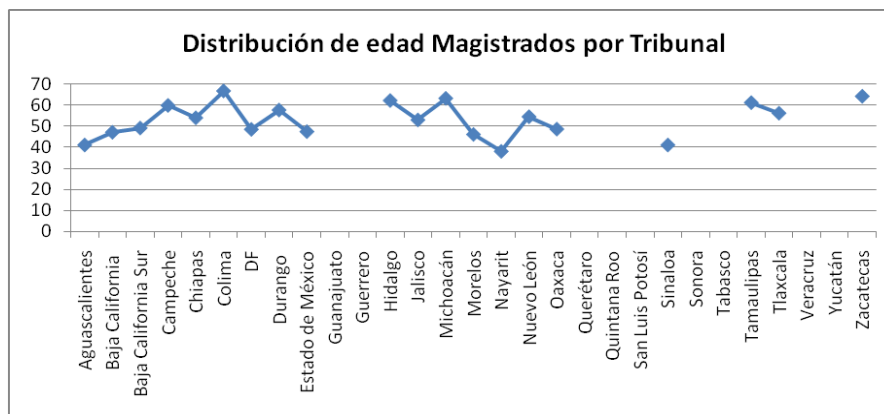
El análisis realizado al perfil del personal de los Órganos de Justicia Administrativa (OJA) se enfoca al puesto de los Magistrados. Este análisis aborda los requisitos legales para ocupar el cargo de Magistrado⁵⁸. Partiendo del análisis legal se realizó también un análisis de los perfiles actuales conforme a la currícula de los Magistrados en funciones⁵⁹, especialmente abarcando nivel de escolaridad, actualización y características generales de experiencia y su relación con el número de juicios atendidos por OJA y por Magistrado, así como con el tamaño del OJA en cuanto cobertura geográfica (en términos de salas si se trata de un Tribunal) y presupuesto asignado por cada Órgano de Justicia Administrativa⁶⁰.

En cuanto a la descripción demográfica de la muestra de Magistrados se consideraron las distribuciones en cuanto a género y edad a partir de una muestra de 23 Órganos de Justicia Administrativa que entregaron los cuestionarios y fichas curriculares de sus Magistrados. Partiendo de dicha información, se identificó que la edad promedio de los Magistrados a Nivel Nacional es de 53 años, con un rango que oscila entre 38 y 67 años. La siguiente gráfica muestra la distribución de edad por OJA.

⁵⁸ **Requisitos legales para ocupar el cargo de Magistrado:** Determinados conforme a los Requisitos para ser Magistrado del Tribunal, tomando como fuente la Matriz de Perfiles y Funciones.

⁵⁹ **Currícula de los Magistrados en funciones:** Información obtenida a partir de la Ficha Curricular de Funcionarios Judiciales, en el caso del género de cada Magistrado se obtuvo de la sección de Datos Generales, entregada por cada OJA como parte del *Cuestionario de Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional*.

⁶⁰ **Presupuesto asignado:** Se refiere a la cifra del presupuesto total asignado al Tribunal en el 2008 reportado en la Sección de Datos Presupuestales del *Cuestionario de Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional* presentado por cada OJA. En caso de no haber presentado este dato, la información se complementó a partir los Informes de Labores de 2008 reportados por los OJA, o publicados en el portal de Internet.



Por su parte, la distribución de género de los Magistrados a Nivel Nacional es representada por 80% masculino y 20% restante femenino. La siguiente gráfica muestra la distribución específica de este OJA.

Tabla de género de Magistrados por OJA

	F	M	Total
Aguascalientes		1	1
Total Nacional	19	76	95

Fuentes: Cuestionarios y Fichas Curriculares solicitados a los Tribunales y/o Salas de los Estados.

Adicionalmente, y se encontraron los siguientes indicadores en materia de género.

Estado	Número total de magistrados y/o jueces que integran el tribunal			Número total de secretarios en el tribunal (incluye proyectistas y de acuerdos)			Número total de actuarios o notificadores en el tribunal			Total de magistrados y/o jueces de las salas regionales o auxiliares			Total de secretarios de las salas regionales o auxiliares (incluye proyectistas y de acuerdos)			Total de actuarios o notificadores de las salas regionales o auxiliares			Número total de personal que labora en el Tribunal (incluir personal jurisdiccional y administrativo)		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	M	H	Total
Aguascalientes	1	0	1	1	1	2	1	0	1										4	4	8
Porcentaje	100	0	100	50	50	100	100	0	100										50	50	100
Agregado Nacional	64	23	89	120	141	261	57	43	100	37	25	62	24	44	68	33	16	49	680	649	1328
Porcentaje	72	26	98	46	54	100	57	43	100	60	40	100	35	65	100	67	33	100	51	49	100

Nomeclatura: Hombre (H); Mujer (M)

El agregado nacional fue compuesto por los estados de: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

A partir de la currícula recibida por parte de los Magistrados, se realizó un análisis para identificar la relación existente entre el perfil educativo, nivel de escolaridad y actualizaciones, de estos actores clave de los OJA y su relación con el desempeño de cada Órgano.

Para identificar las posibles relaciones entre el nivel de escolaridad de los actores clave, en este caso los Magistrados, y el desempeño de los OJA; se analizó en primera instancia la distribución nacional de Magistrados de acuerdo a su nivel de escolaridad (Distribución de Escolaridad por OJA⁶¹). Para el caso que nos ocupa los datos obtenidos son los siguientes:

Distribución de Escolaridad de los Magistrados por OJA.

	Magistrados por OJA	Escolaridad		
		Licenciatura	Maestría	Doctorado
Aguascalientes	1		1	

Fuentes: Cuestionarios y Fichas Curriculares solicitados a los Tribunales y/o Salas de los Estados.

Escolaridad de los Magistrados y relación con los juicios atendidos en promedio.

	Escolaridad			Clasificación de Escolaridad	Juicios atendidos por Magistrado
	Licenciatura	Maestría	Doctorado		
Aguascalientes		1		2	1,346
Total Nacional	34	26	8		277

En lo que respecta al rubro de Clasificación de Escolaridad, 1 se refiere a nivel Licenciatura, 2 a nivel Maestría y 3 a nivel Doctorado, asignados conforme a la mayoría de Magistrados registrados con el nivel de escolaridad.

Fuentes: Cuestionarios y Fichas Curriculares solicitados a los Tribunales y/o Salas de los Estados.

Por otra parte, se analizó los niveles de actualización que los Magistrados mantienen. Los datos específicos son los siguientes:

Distribución de actualizaciones de Magistrados por cada OJA.

	Magistrados por OJA	Cursos / Diplomados / Conferencias / Etc.	Porcentaje de Magistrados que se actualizan
Aguascalientes	1	1	100%

El indicador de Actualizaciones se refiere al número de Magistrados por Tribunal que manifestó mantenerse actualizado a través de cursos, diplomados, talleres, conferencias, etc.

Fuentes: Cuestionarios y Fichas Curriculares solicitados a los Tribunales y/o Salas de los Estados.

⁶¹ **Distribución de Escolaridad por OJA:** Representa el número de Magistrados a nivel Nacional por grado académico (licenciatura, maestría o doctorado). Distribución considerada a partir de la escolaridad reportada por cada Magistrado que entregó su Ficha Curricular como parte del *Cuestionario de Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional* presentado por cada OJA.

6.3 ANÁLISIS DE PRÁCTICAS EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN

Este análisis abarca el análisis de las prácticas de cada Órgano de Justicia Administrativa (OJA) en cuanto a los procesos de Recursos Humanos y al uso de Tecnología como práctica organizacional. Por una parte se identifican las características generales en cuanto al uso de tecnología⁶² (PC's, redes, programas y sistemas) por OJA; así como las relaciones existentes entre procesos de desempeño individual (remuneración, evaluación e incentivos) de los Magistrados⁶³ con respecto al desempeño del OJA a su cargo.

En relación al uso de Tecnología como práctica organizacional, se calculó la proporción de PC's utilizadas por persona⁶⁴, y se identificó la existencia de redes internas y externas⁶⁵. Al respecto, se encontró lo siguiente:

Distribución de uso de tecnología por OJA

OJA	Plantilla Total	PC's por Tribunal	Promedio PC's por persona	Red interna	Red interna relacionada con otras redes estatales o nacionales
Aguascalientes	8	11	1.38	1	2

Nomenclatura: Espacios en blanco se deben a falta de información; 1 = Si; 2 = No.

Fuentes: Sección de Infraestructura y Tecnologías de la Información del *Cuestionario de Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional* presentado por cada OJA.

En relación al tipo de programas utilizados, así como las funciones que desempeñan, se encontró lo siguiente:

Sistemas o programas diseñados para los OJA y actividades para las que son utilizados

OJA	Sistemas o programas diseñados para el TCA	Gestión de asuntos	Estadística	Comunicación interna	Comunicación con los usuarios	Consulta de legislación	Consulta de decisiones judiciales	Ayuda a la elaboración de sentencias	Otros
Aguascalientes	1		X	X	X		X	X	

Nomenclatura: Espacios en blanco se deben a falta de información; 1 = Si; 2 = No; OP = Oficialía de Partes; A = Administrativos.

⁶² **Características generales en cuanto al uso de tecnología:** se refiere a la información respecto al número de PC's, uso de redes, sistemas o programas, digitalización de expedientes, entre otros datos, obtenidos de la Sección de Infraestructura y Tecnologías de la Información del *Cuestionario de Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional* presentado por cada OJA.

⁶³ **Procesos de desempeño individual de los Magistrados:** Se refiere a los mecanismos y criterios utilizados para evaluar el desempeño de los magistrados y/o jueces del Tribunal, así como los mecanismos institucionales de incentivos, reportados en la Sección de Evaluación del Desempeño del *Cuestionario de Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional* presentado por cada OJA.

⁶⁴ **Proporción de PC's utilizadas por persona:** Se refiere a la división del número de PC's entre la plantilla total reportadas por cada OJA en la Sección de Infraestructura y Tecnologías de la Información y en la Sección de Datos Generales del *Cuestionario de Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional* presentado por cada OJA.

⁶⁵ Por red externa se entiende la infraestructura que permita realizar interconexiones a otras redes de información, ya sean estatales o nacionales.

Fuentes: Sección de Infraestructura y Tecnologías de la Información del *Cuestionario de Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional* presentado por cada OJA.

En cuanto a los procesos de desempeño individual y por OJA, se identificó que en lo general no existe regulación en cuanto a qué parámetros considerar para designar la proporción de la retribución, o incrementos de la misma, en relación a variables como el presupuesto total del OJA, tamaño o alcance geográficos de los mismos o algún otro factor ligado a la productividad del Órgano.

En relación a los recursos presupuestarios con los que cuenta el Tribunal, los datos reportados para los últimos años son los siguientes:

Estado	Año	Presupuesto
Aguascalientes	2006	\$3'019,265.00
	2007	\$2'953,658.00
	2008	\$3',606,380.00

Por su parte, la siguiente tabla resume el monto de presupuesto para el año 2008, así como su relación con el producto Interno bruto Estatal (PIBE).

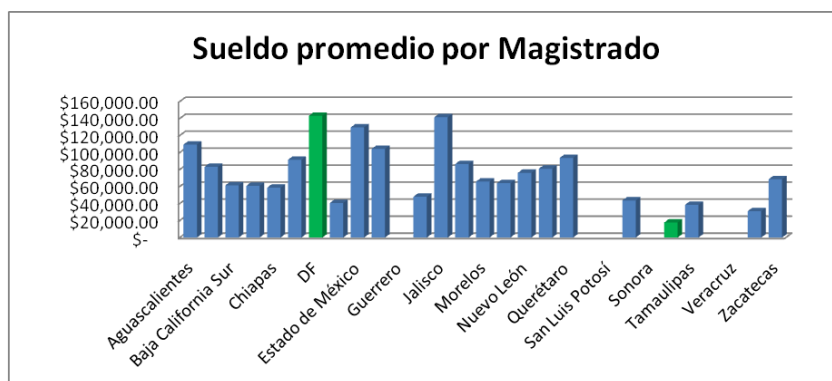
ESTADO	Población (censo 2005)	PEA (INEGI,2009)	PIBE 2007	Presupuesto 2008	Prep. como % del PIBE
Aguascalientes	1,065,416	455,934	\$122,500,000	\$3,606,380	2.94%

Para hacer este cálculo se contemplaron el presupuesto ejercido por los Órganos Judiciales Administrativos para 2008 y el PIBE 2007 en millones de pesos y en valores corrientes y a precios de 2003.

La siguiente gráfica muestra la distribución de los sueldos promedio por Magistrado⁶⁶, permitiendo observar que el máximo sueldo registrado es de \$143,162.80 en el DF, y el sueldo mínimo registrado es de \$17,584.66 en Tabasco; por su parte el Promedio Nacional de sueldo por Magistrado⁶⁷ es de \$75,552.45.

⁶⁶ **Sueldos promedio por Magistrado:** Indicador calculado a partir de la percepción mensual bruta de los Magistrados (en su caso, el promedio) reportado en la Sección de Datos Presupuestales del *Cuestionario de Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional* presentado por cada OJA. En caso de no haber presentado este dato, la información se complementó a partir de la nómina 2008 reportada por los OJA, o publicados en el portal de Internet.

⁶⁷ **Promedio Nacional de sueldo por Magistrado:** Cifra que representa el promedio de los sueldos promedio por Magistrado de los Órganos de Justicia Administrativa que fungieron como muestra para este cálculo puesto que reportaron el sueldo promedio de sus Magistrados.



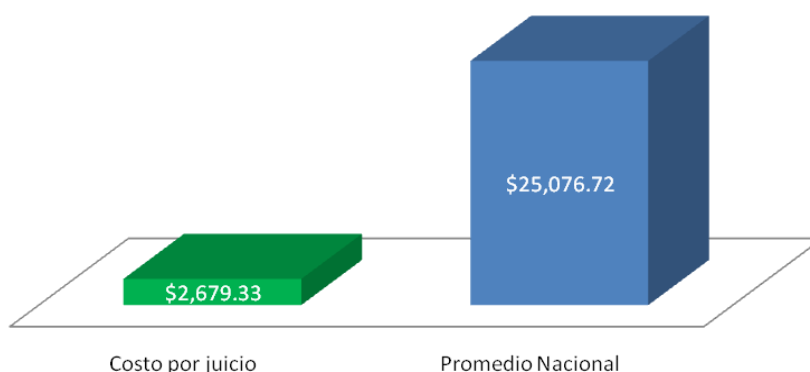
Una de las labores importantes en la gestión de los Órganos de Justicia Administrativa es incrementar la productividad desde el punto de vista financiero, en estos términos un indicador importante para el desempeño individual de los Magistrados, sería vincular el costo promedio por juicio⁶⁸ en función al presupuesto asignado. El detalle al respecto de la distribución de los costos promedio por juicios es el siguiente:

Gráfica del costo promedio por demanda recibida.

	Presupuesto	Demandas recibidas	Costo por Demanda recibida
Aguascalientes	\$ 3,606,380.00	1,346	\$ 2,679.33
Promedio Nacional			\$ 25,076.72

Fuentes: Cuestionarios con datos presupuestales y estadística básica de juicios solicitados a los Tribunales y/o Salas de los Estados, Informes de Labores de los años 2008 y 2009, Reportes de Presupuesto asignado y ejercido a los Tribunales en los años 2008 y 2009.

Por último, se identifica que el Tribunal mantiene un costo promedio por demanda recibida inferior al promedio nacional, tal como se ilustra en la siguiente gráfica:

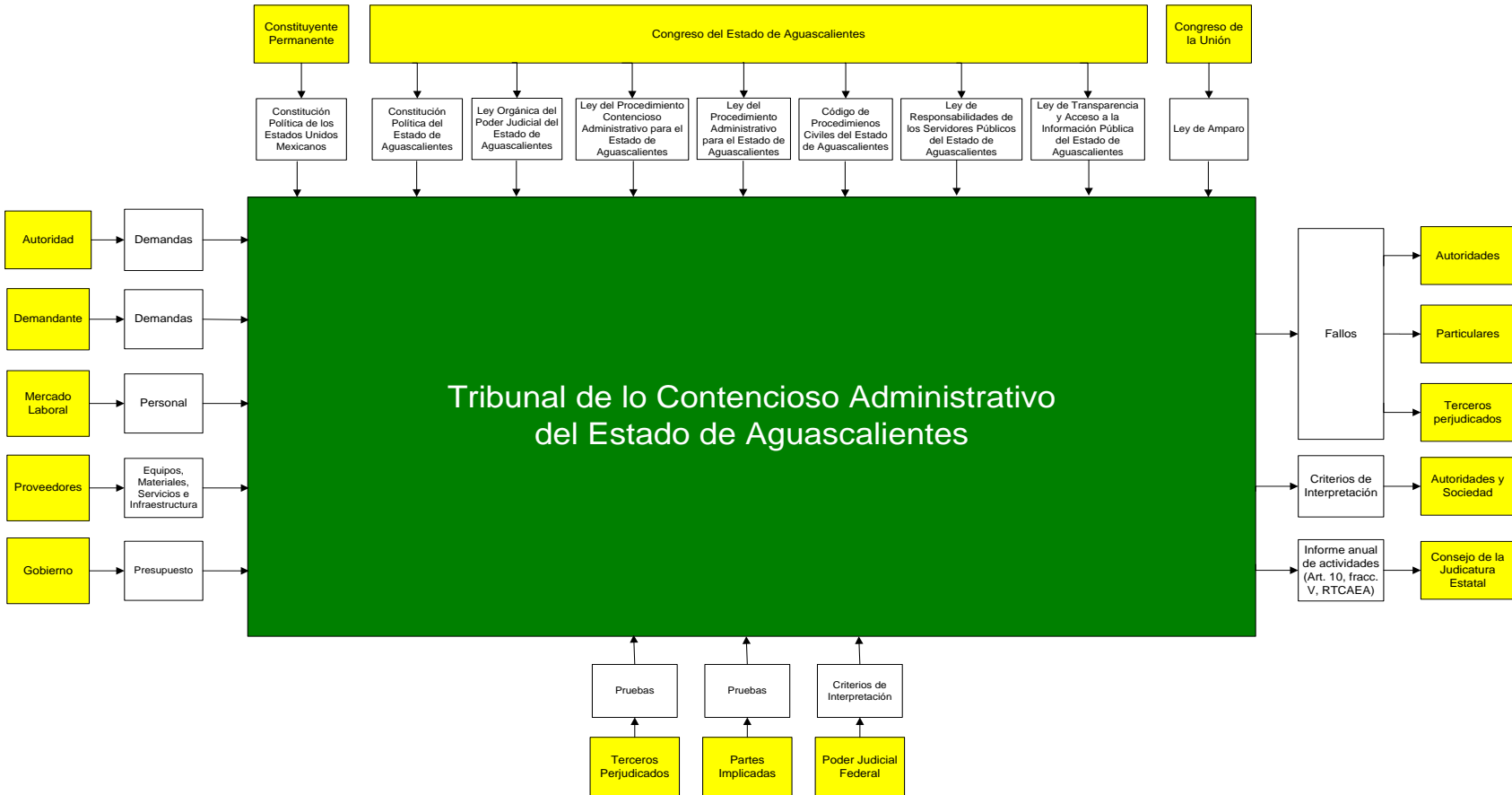


⁶⁸ **Costo promedio por juicio:** Se refiere a la cifra del presupuesto total asignado al Tribunal en el 2008, reportado en la Sección de Datos Presupuestales, entre al número de demandas recibidas en el 2008, reportada en el Resumen Anual de actividades de cada OJA.

7. ANEXOS

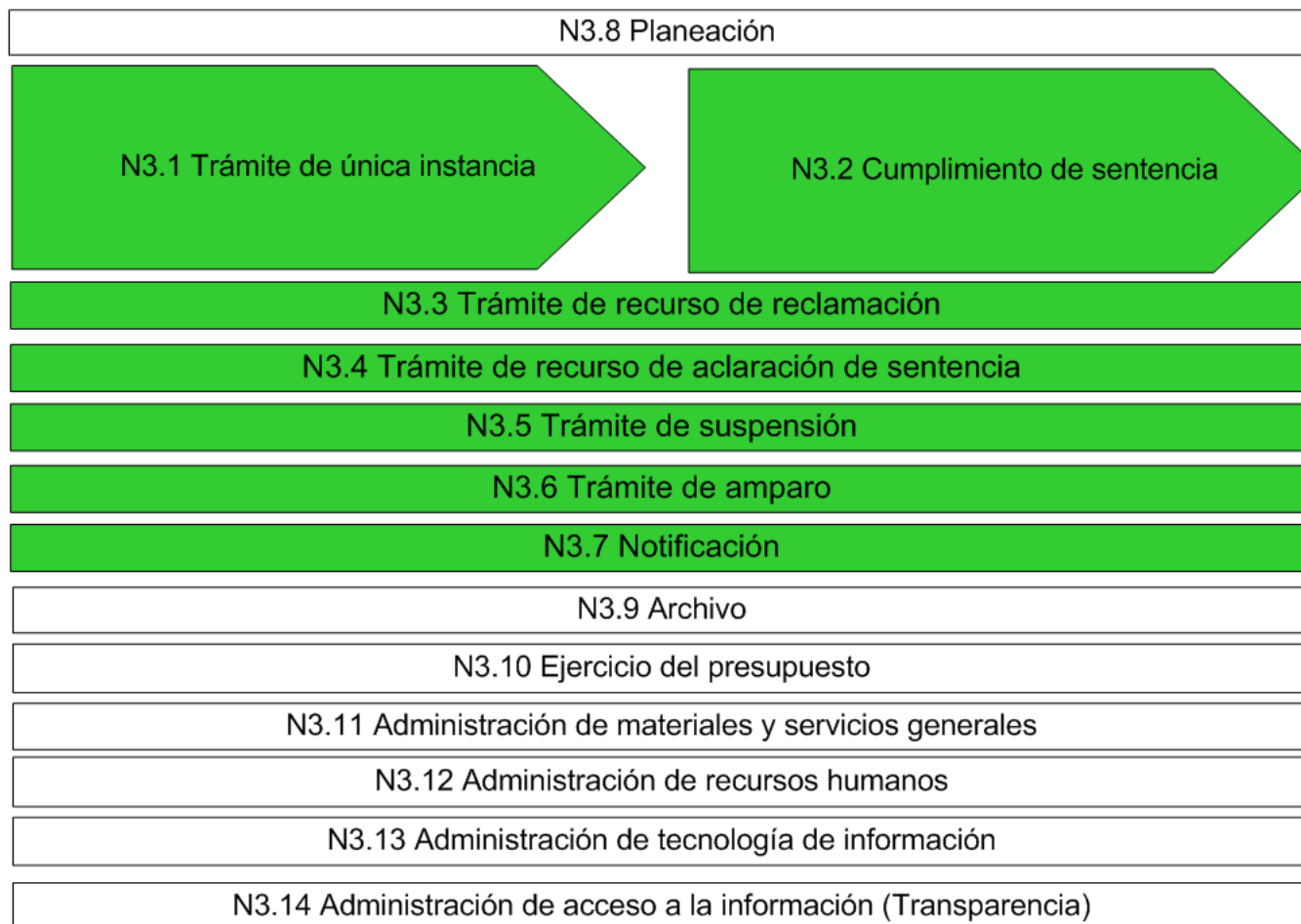
7.1 ANEXO 1 MAPA DE SUPRASISTEMA

N1.1 Suprasistema Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes



7.2 ANEXO 2 CADENA DE VALOR

N2.1 Cadena de Valor Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes



7.3 ANEXO 3 TABLAS DE FRECUENCIAS – ANÁLISIS DE EXPEDIENTES

NOTA: la forma de acceso a las tablas de frecuencia – análisis de expedientes es a través de la siguiente liga, ya que le mencionado archivo se encuentra en la formato Excel.

[Frecuencias Aguscalientes.xlsx](#)

8. BIBLIOGRAFÍA

- Aa. Vv. (1999). El Contencioso administrativo México-Francia. Memoria del Seminario Internacional.
- Acosta Romero, Miguel (2001); Compendio de derecho administrativo: parte general; 3ª edición; Editorial Porrúa; México; 618 pp.
- Amrani-Mekki, S. (2008). Le principe de célérité. (I. i. publique, Ed.) *Revue française d'administration publique* (n° 125), 43-53.
- Bielsa, Rafael (1936); Ideas generales sobre lo contencioso-administrativo; J. Lajouane & cía; Buenos Aires; 298 pp.
- Boillat, P., & Leyenberger, S. (2008). L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du conseil de l'Europe. (I. i. publique, Ed.) *Revue française d'administration publique* (n° 125), 55-66.
- Bone, Robert G., (2003), Civil Procedure. The economics of civil procedure, Nueva York, Foundation Press.
- Cabrillo, F., & Fitzpatrick, S. (2008). *The economics of courts and litigation* (1ra ed.). Northampton, Estados Unidos: Edward Elgar Publishing, Incorporated.
- Capelleti, Mauro (1989), "Who Watches the Watchmen? " A Comparative Study on Judicial Responsibility, in Shimon Shetreet and Jules Deschenenes. The judicial process in comparative perspective. Oxford.
- Choi, J. S., Gulati, G. M., & Posner, A. E. (24 de Enero de 2008). Obtenido de University of Chicago Law School: <https://www.law.uchicago.edu/files/law-politics-wkshp-choi.pdf>
- Concha Cantú, Hugo Y Caballero Juárez, José Antonio (2001). Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia en México. México. UNAM. pp. 3-9.
- Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (7th : 2002). Distrito Federal, Mexico.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada; Editorial UNAM-IJJ; 5ª Edición; México; 1994.
- Deguergue, M. (2008). Les dysfonctionnements du service public de la justice. (I. i. publique, Ed.) *Revue française d'administration publique* (n° 125), 151-167.
- Dodson, M., & Jackson, D. W. (2003). Horizontal Accountability and the Rule. En S. Mainwaring, & C. Welna (Edits.), *Democratic Accountability in Latin America* (págs. 228-265). New York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- El Defensor del Pueblo (2007). El Defensor del Pueblo en una España en cambio. Conmemoración de los 25 años de la Institución. Madrid. España.
- Fernández Ruíz, Jorge (Coordinador) (2002); Perspectivas del Derecho Administrativo en el siglo XXI; Editorial Universidad Autónoma de México; México.
- Ferrajoli, Luigi, (2000), Derecho y Razón, Madrid, Editorial Trotta.
- Fox, Jonathan, "Transparencia y rendición de cuentas" en ACKERMAN, John M. (coord.), Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho, (2008), Siglo XXI Editores, México.
- Fraga, Gabino (2003); Derecho administrativo; 4ª edición; editorial Porrúa; México; 506 pp.

García De Enterría, Eduardo (2006); Tomás-Ramón Fernández; Curso de Derecho Administrativo II; Editorial Thomson; Décima edición; España; 752 pp.

Horvitz, D. G. & Thompson, D. J. (1952). A generalization of sampling without replacement from a finite universe. *Journal of the American Statistical Association*, 47, 663-685.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (2001); Lo Contencioso en la Reforma del Estado; Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.; México; 167 pp.

Jarquín, Edmundo Y CARRILLO, Fernando (eds.), (1997), La economía política de la reforma judicial, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Jean, J.-P., & SALAS, D. (2008). Culture judiciaire et culture administrative. (I. i. publique, Ed.) *Revue française d'administration publique* (n° 125), 5-6.

Jeuland, E. (2008). Le droit au juge naturel et l'organisation judiciaire. (I. i. publique, Ed.) *Revue française d'administration publique* (n° 125), 33-42.

Jornadas Organizadas por la Universidad Austral (2003), Facultad de Derecho; Control de la Administración Pública; Ediciones RAP; Argentina; 815pp.

Kelsen, Hans, (1982), Teoría pura del Derecho, México, IJ-UNAM.

Krause, Martín, (2006), Análisis económico del derecho. Aplicación a fallos judiciales, Buenos Aires, La Ley.

La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional; Editorial Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú; Perú.

Langbroek, P. (2008). Entre responsabilisation et indépendance des magistrats: la réorganisation du système judiciaire des pays-bas. (I. i. publique, Ed.) *Revue française d'administration publique* (n° 125), 67-79.

Le Clainche, M. (2008). La révision générale des politiques publiques: premières annonces. (I. i. publique, Ed.) *Revue française d'administration publique* (n° 125), 197-200.

López Ayllón, Sergio, (2007), Código de Buenas Prácticas y Alternativas Para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la información Pública en México. CIDE. México.

López-Ayllón, Arellano Gault (2008), Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, CIDE-IFAI-UNAM, México.

Lucero Espinosa, Manuel (2006); Teoría y práctica del Contencioso Administrativo Federal; 9ª edición; Editorial Porrúa; México; 368 pp.

Magaloni, B. (2003). Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico. En S. Mainwaring, & C. Welna (Edits.), *Democratic Accountability in Latin America* (págs. 266-305). New York, Estados Unidos: Oxford University Press.

Marshall, D. (2008). L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions. (I. i. publique, Ed.) *Revue française d'administration publique* (n° 125), 121-131.

Merkl, Adolfo (1975); Teoría General del Derecho Administrativo; Editora Nacional; México; 496 pp.

México a través de sus Constituciones, Sección Primera, tomo VIII, México, 2006.

Nuestra Constitución. Historia de la Libertad y soberanía del pueblo mexicano. Cuaderno no. 25. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y Secretaría de Gobernación.

- Parrado Díez, Salvador (2002). *Sistemas administrativos comparados*. Madrid, España. E. Tecnos.
- Pastor Prieto, Santos, (1993), *¡Ah de la justicia! Política judicial y economía*, Editorial Civitas S.A., Madrid, España.
- Posner, Richard A., (1983), *The Economics of Justice*, Estados Unidos de América, Harvard University Press.
- Proceso Legislativo de la reforma del artículo 17 constitucional publicada en el DOF el 18 de junio de 2008; http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm.
- Ramseyer, J. Mark, Y Rasmusen, Eric B., (2003), *Measuring Judicial Independence. The political economy of judging in Japan*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Revista Jueces para la Democracia*. "La solución extrajudicial de los conflictos con las administraciones públicas". 1995.
- Rummler, geary A., *et al.* (2009), *White Space Revisted. Creating Value Through Process*, EUA, Jossey-Bass,
- Sadek, M. T., & Batista Cavalcanti, R. (2003). *The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability*. En S. Mainwaring, & C. Welna (Edits.), *Democratic Accountability in Latin America* (págs. 201-227). New York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Sala Sánchez, Pascual; Juan Antonio Xiol Ríos, Rafael Fernández Montalvo; *Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo: problemas de delimitación competencial en la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa*; editorial: Barcelona; Barcelona; 2001; 1061 pp.
- Salas, D. (2008). *Le nouvel âge de l'erreur judiciaire. (I. i. publique, Ed.) Revue française d'administration publique* (n° 125), 169-177.
- Särndal, C. E., Swensson, B. & Wretman, J. (1992). *Model Assisted Survey Sampling*. Springer-Verlag New York, Inc.
- Schedler, Andreas, (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México.
- Serra Rojas, Andrés (2000). *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa.
- Sunstein, Cass R., *et al.*, (2006), *Are judges political? An empirical analysis of the federal Judiciary*, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Survey Methods and Practices*. (2003). Catalogue No. 12-587-XPE, Social Survey Methods Division. Statistics Canada.
- Trayter, Juan Manuel (1997). *El arbitraje de derecho administrativo*. Ed: *Revista de Administración Pública*. Número 143. Mayo-Agosto.
- Vachez, A. (2008). *Le chiffre dans le «gouvernement» de la justice. (I. i. publique, Ed.) Revue française d'administrations publique*, n° 125, 111-120.
- Weber, A. (2008). *Le juge administratif unique, nécessaire à l'efficacité de la justice? (I. i. publique, Ed.) Revue française d'administration publique*, n° 125, 179-196.