



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho, Campus Querétaro

**JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA RESTRINGIDA A ACTOS  
ADMINISTRATIVOS QUE CONSTITUYAN RESOLUCIONES DEFINITIVAS.**

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de  
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta  
Fabiola Mondragón Yáñez

Dirigido por:  
Maestro Álvaro Morales Avilés

Querétaro, Qro. a 3 de diciembre del 2019

La presente obra está bajo la licencia:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

### Usted es libre de:

**Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

### Bajo los siguientes términos:



**Atribución** — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



**NoComercial** — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



**SinDerivadas** — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

**No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas](#) que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

### Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una [excepción o limitación](#) aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como [publicidad, privacidad, o derechos morales](#) pueden limitar la forma en que utilice el material.



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho, Campus Querétaro  
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

## Título del tema de trabajo registrado

### Trabajo escrito

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de  
Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:  
Fabiola Mondragón Yáñez

---

Dirigido por:  
Maestro Jesús Uribe Cabrera

Nombre del Sinodal Presidente	Mtro. Jesús Uribe Cabrera
Nombre del Sinodal Secretario	Mtra. Sonia Aidee Fuentes Burgos
Nombre del Sinodal Vocal	Mtra. Diana Olvera Robles
Nombre del Sinodal Suplente	Mtra. Magaly de León Cuevas
Nombre del Sinodal Suplente	Mtro. Saúl Eduardo Magaña Ballesteros.
Intégrelos	

Centro Universitario, Querétaro, Qro.  
Fecha de aprobación por el Consejo Universitario (mes y año)  
México

**Resumen.** La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en el Estado de Querétaro, nace en el Estado de Querétaro en el año de 1985, con la expedición de la primera Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, que crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo como una institución pública que garantizara y equilibrara los actos emitidos por el Poder Público, estos son los llamados actos administrativos cuya conceptualización y definición se concibe como un acto unilateral, emitido por una autoridad en uso de sus facultades, que tienen por objeto, crear, otorgar, transmitir, modificar, revocar una obligación u otorgar un derecho, para la satisfacción del interés general.

Esta primera Legislación, tuvo su primera reforma en el año 2003, con la expedición de la Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo, donde se plasma de forma precisa las causas de improcedencia y sobreseimiento respecto de los actos administrativos, cuya revisión se somete a la jurisdicción del Tribunal, siendo la última legislación en ésta materia la expedida el día 17 de Julio del año 2017, con una Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo y una nueva Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, que instituye la creación de un Tribunal Colegiado integrado por tres magistrados, y se inserta en el artículo 4 de la nueva Ley Orgánica en cita, la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo, para aquellos actos administrativos que constituyan una resolución definitiva y enumera en específico algunos de ellos.

La jurisdicción restringida, como lo llama en la resolución de amparo directo administrativo, el Magistrado resolutor, de la sentencia en estudio, deja de manifiesto que existe dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa, una restricción expresa derivada de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo y de la nueva Ley Orgánica de Justicia Administrativa, al derecho constitucional del gobernado que pretende obtener justicia administrativa en el Estado de Querétaro, toda vez que exige como requisito de procedibilidad que el acto administrativo que pretende anularse, constituya una resolución definitiva,

lo cual puede resultar, como en el caso de la sentencia de amparo en estudio, que el juez administrativo de primera instancia, lleve a cabo bajo su arbitrio jurisdiccional en cada juicio, una valoración discrecional respecto a que si el acto administrativo impugnado constituye la última voluntad de la administración pública, ya que de no ser así, procede declarar el sobreseimiento, dejando al gobernado en un completo estado de indefensión, para salvaguardar su esfera jurídica, mediante la aplicación de una Ley contenciosa administrativa, del irregular e ilegal ejercicio del poder público.

**PALABRAS CLAVE:** Acto Administrativo, Causas de Improcedencia Jurisdicción Contenciosa Administrativa restringida, Resolución definitiva, Sobreseimiento.

## **CAPÍTULO I.**

### **RESOLUCIÓN DE AMPARO DIRECTO ADMINISTRATIVO, QUE DETERMINA LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA DE JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, AL DETERMINAR, QUE EL ACTO IMPUGNADO SI CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA.**

La resolución en análisis de Amparo Directo Administrativo, que se analizará deriva de la interposición de un Juicio de Amparo en revisión promovido por el gobernado en contra de la resolución dictada en contra de la antes denominada Sala Unitaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que llevó a cabo de forma oficiosa el estudio de los supuestos de improcedencia procedimental que señalaba la Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro en su artículo 22,<sup>1</sup> para determinar el sobreseimiento del Juicio, que impiden estudiar el fondo del asunto y, como consecuencia, imposibilita llevar a cabo un pronunciamiento jurídico respecto de la legalidad del acto administrativo impugnado por el gobernado, en éste caso una persona moral dedicada a la prestación del servicio de transporte, por tanto, la actuación referida de la Autoridad Responsable, Sala Unitaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, hace inviable que el gobernado pueda obtener una resolución jurisdiccional que declare la validez o la nulidad del acto administrativo impugnado.

---

<sup>1</sup> QUERÉTARO: Ley De Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, 2009, artículo 22.

Este análisis oficioso de la autoridad Jurisdiccional sobre la naturaleza del acto administrativo impugnado es referente a una boleta de infracción emitida por el Instituto Queretano del Transporte del Estado de Querétaro, por haber insertado en la misma que existe una infracción a la Ley de Movilidad para el Transporte del Estado de Querétaro, es decir, el órgano jurisdiccional previo al análisis exhaustivo y congruente de todos y cada uno de los agravios esgrimidos por el gobernado al presentar su demanda de Juicio Contencioso Administrativo, con la pretensión de obtener la nulidad del acto administrativo, lleva a cabo un previo análisis oficioso de las causas de improcedencia y sobreseimiento que señala la ley aplicable en ese momento que es la Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, vigente hasta el día 16 dieciséis de julio del año dos mil diecisiete, ya que la misma fue abrogada y expedida en sustitución de ésta, la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro <sup>2</sup> la cual también contempla un capítulo segundo denominado de la Improcedencia y Sobreseimiento<sup>3</sup> los supuestos que hacen improcedente entrar al análisis del acto administrativo impugnado por el órgano Jurisdiccional competente en éste caso el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, anteriormente llamado Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, y donde también se contempla en su último párrafo la obligación de estudiar de oficio por el órgano jurisdiccional la procedencia del juicio, al igual que en la Ley anterior en su artículo 22.

En este contexto de análisis de oficio respecto de la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo, que hizo la entonces Sala Unitaria del

---

<sup>2</sup> QUERÉTARO: Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, 2017.

<sup>3</sup> Ídem, artículo 12.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, respecto del acto impugnado consistente en una boleta de infracción expedida por haber infringido una norma de la Ley de Movilidad para el Transporte del Estado de Querétaro, se hace trascendente conocer y contrastar el contenido de la causa de improcedencia y sobreseimiento contenido en el artículo 20 fracción IX de la anterior Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo,<sup>4</sup> en relación al artículo 109 de la Ley Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro<sup>5</sup>, cuyo razonamiento jurídico se cita también como aplicable en el caso de estudio que se refiere a la figura jurídica del acto administrativo que constituya una resolución definitiva, para ser objeto de estudio de fondo por parte del órgano jurisdiccional.

Así como también, el estudio de la hipótesis jurídica de la nueva Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, que establece específicamente en trece fracciones, los casos y causales por las que es improcedente el Juicio Contencioso Administrativo, pero que, también ya contiene el texto de ésta nueva ley en materia contenciosa administrativa, un artículo 4<sup>6</sup> que nos remite al texto del artículo 4 de la nueva Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro <sup>7</sup> donde se establece que el Juicio Contencioso Administrativo procede contra las resoluciones definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, el cual es un catálogo descriptivo de actos y resoluciones materia de impugnación contenciosa administrativa.

---

<sup>4</sup> QUERÉTARO: Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, 2009, artículo 20.

<sup>5</sup> QUERÉTARO: Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, 2009, artículo 109.

<sup>6</sup> QUERÉTARO: Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, 2017, artículo 4.

<sup>7</sup> QUERÉTARO, Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, 2017, artículo 4.



Por lo anterior resulta relevante exponer en el presente trabajo éste esquema de estudio de oficiosidad de procedencia, como se expuso anteriormente, plasmado por ambas leyes contenciosa administrativa, por parte del órgano jurisdiccional, previo al estudio de los agravios esgrimidos por el gobernado dentro de su demanda de juicio contencioso administrativo, en relación a la naturaleza y contenido del acto administrativo impugnado, en este caso en concreto, una la boleta de infracción emitida en contravención a la Ley de Movilidad para el Transporte del Estado de Querétaro, para determinar si se trata de un acto administrativo que constituye una resolución definitiva, y que encuadre para su impugnación en las hipótesis de procedencia del Juicio Contencioso Administrativo únicamente, ya que éste previo análisis, no resuelve aún como se ha venido exponiendo el fondo del asunto, es decir , no ha incluido aún el estudios de los agravios expresados por el gobernado al momento de la interposición del Juicio, que pudieran resultar operantes para resolver sobre la nulidad del acto administrativo.

Por tanto resulta de trascendencia jurídica realizar un estudio de la doctrina y de los criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citados en la propia resolución jurisdiccional, para poder determinar si la limitación o jurisdicción contenciosa restringida, plasmada dentro de la propia ley contenciosa administrativa, en cuanto a que para su procedencia y competencia los actos administrativos emitidos constituyan resoluciones definitivas para que sean susceptibles de ser impugnados por dicha vía contenciosa administrativa.

Derivado de lo anterior, se considera elemental materializar dentro del texto de la Ley Contenciosa Administrativa, de forma clara un supuesto de procedencia del juicio contencioso administrativo que incluya a todos aquellos actos administrativos que día con día emite la autoridad y que son susceptibles

de controvertirse por medio del juicio contencioso administrativo, que si bien no tiene un procedimiento administrativo desarrollado en fases y una resolución administrativa que culmine dicho procedimiento administrativo, pudiera considerarse como lo señala una tesis jurisprudencial<sup>8</sup> citada dentro de la resolución en análisis en el presente trabajo, un acto aislado expreso o ficto de la Administración Pública que será definitivo en tanto contenga una determinación o decisión cause afectación a su esfera jurídica del gobernado que impida su modificación por algún otro medio de impugnación y que constituya la última voluntad de la administración pública plasmada con su emisión.

Y por tanto deberá concluirse que éstos actos administrativos en particular que día con día emite la autoridad como las boletas de infracción constituyen un acto administrativo de molestia o privativo que señalan los artículos 14 y 16 Constitucionales<sup>9</sup> en agravio de la esfera jurídica del gobernado, que como ha quedado expuesto quedan fuera de la competencia expresa de la Ley Contenciosa Administrativa, en particular de la nueva Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, dejando en un estado de indefensión a los gobernados, al no contar con un medio de impugnación vía contenciosa administrativa, que es necesario agotar de acuerdo al principio de definitividad contenido en la Ley de Amparo,<sup>10</sup> ya que establece la obligatoriedad de agotar los medios de defensa ordinarios previamente, antes de acudir al Juicio de Amparo.

Es decir, nuestra justicia administrativa local al ser reformada para adecuarse a la justicia administrativa federal, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, introdujo el requisito sine qua non de que los actos

---

<sup>8</sup>MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, artículos 14 y 16.

<sup>9</sup> MÉXICO: Ley de Amparo, 2016, artículo 61.

administrativos a impugnar debían ser “actos definitivos”, sin dar lugar a un estudio de fondo, ya que ese requisito se estableció legalmente como causa de improcedencia y sobreseimiento, con lo cual el juzgador ante un acto considerado no definitivo, no estaba en posibilidad de entrar a un estudio de los agravios planteados por el recurrente, debiendo entonces sobreseer ante la causa legal que oficiosamente debe estudiar.

Ante ese panorama, la entonces Sala Unitaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, consideró que una boleta de infracción emitida en el marco de la Ley de Movilidad para el Transporte Público del Estado de Querétaro por el Instituto Queretano del Transporte, no constituía un “acto definitivo” por no encuadrarse en los supuestos normativos de la Ley. Cabe recordar aquí que no solo fue un cambio legal el que sufrió la justicia administrativa local, sino que fue orgánico al establecerse ahora como Tribunal de Justicia Administrativa, y pasar de ser un tribunal unitario a uno colegiado. Razones suficientes para establecer nuevos criterios en los juzgadores que se veían ahora ante un cambio estructural y legal en su actuar.

Pero, en primer término y antes de entrar a la discusión sobre la definitividad de un acto administrativo conviene repasar lo que es un acto administrativo, para tal efecto debemos considerar que definiciones de acto administrativo hay tantas como autores del tema, no hay una sola definición que sea aceptada unánimemente por los tratadistas, por lo que habremos de repasar las más significativas para el presente. Fauzi Hadam lo considera: *“La declaración unilateral de la administración pública, centralizada y descentralizada, mediante el cual, en aplicación y ejecución de las leyes administrativas, se crean situaciones jurídicas concretas e individuales, o bien actos administrativos generales con destinatario indeterminado, pero determinable, así como actos materiales que en sí mismos no producen efectos*

*jurídicos, pero pueden ser antecedente o condicionante de actos administrativos con efectos jurídicos.”*<sup>11</sup>

El Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alberto Pérez Dayan, lo define como: “*Toda declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos.*”<sup>12</sup>

Para el notable jurista español Eduardo García de Enterría en colaboración con Tomás Ramón Fernández, definen el acto administrativo como: “*La declaración de voluntad, juicio, conocimiento o de deseo realizado por la administración, en ejercicio de una potestad administrativa, distinta de la potestad reglamentaria.*”<sup>13</sup>

Entonces como se aprecia, si bien no hay una definición total y total de lo que se considera acto administrativo, sí podemos encontrar elementos comunes, por lo menos en las definiciones aquí citadas, tales como: declaración unilateral de voluntad, emitida por un órgano de la administración pública en ejercicio de sus funciones legales, que va dirigido a alguien en particular, y cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos. <sup>14</sup>

Ahora bien, establecidos ciertos elementos comunes a lo que podemos llamar acto administrativo, llama la atención que algunos autores señalan como elemento de su definición la eficacia del acto y sus efectos, es decir, el acto administrativo doctrinariamente se le considera un acto perfecto en

---

<sup>11</sup> HAMDAN Amad, Fauzi. *Derecho Administrativo*, México, SCJN, 2017, pág. 191.

<sup>12</sup> PÉREZ Dayan, Alberto. *Teoría General del Acto Administrativo*, México, Porrúa, 2016, pág. 53.

<sup>13</sup> GARCÍA de Enterría Eduardo, y FERNÁNDEZ Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 1981, pág. 342.

<sup>14</sup> Pérez Dayan, op. cit. pág.53.

sí mismo, pues recordemos que goza de la presunción de legalidad, y buena fe inherentes al actuar de la administración pública, por lo que encontramos entonces una falla o equívoco al conceptualizar una concepción de naturaleza procesal basada en el concepto de firmeza al acto administrativo en nuestra norma administrativa. El acto administrativo no busca la firmeza como un acto judicial,<sup>15</sup> pues como ya hemos mencionado, se nutre de los principios administrativos, buena fe, y persecución del bien común, por tanto la necesidad de la ley de ubicar un acto “definitivo” para ser susceptible de impugnación jurisdiccional, contraviene la propia naturaleza del acto administrativo.

Aunado a lo anterior, no debemos perder de vista que el acto administrativo en ciertos casos específicos que la misma ley lo prevea, es un acto ejecutable, y que la ejecutoriedad del acto, deviene de su presunción de legitimidad, pero a pesar de esa naturaleza, nuestro alto tribunal ha establecido que cuando esa ejecutoriedad del acto administrativo entrañe la privación a un gobernado de su vida, libertad, propiedades, posesiones, o derechos, este acto administrativo debe ser precedido por un procedimiento en el que se le dé derecho a ser oído y vencido de conformidad como lo dispone nuestro régimen constitucional.<sup>16</sup>

Entonces, si nuestra Corte ha establecido las garantías de audiencia y procedimiento para hacer ejecutorio un acto administrativo, y en la especie como se señala, la sentencia a analizar deviene de una multa de tránsito, la cual no fue precedida de ningún procedimiento, se le priva a un gobernado de sus posesiones al tomarle una garantía, y cuando éste acude en auxilio de la justicia, ésta se le niega porque el acto impugnado no es “definitivo”, se le niega

---

<sup>15</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, El acto administrativo, teoría y régimen jurídico, México, Porrúa, 2014, pág. 29.

<sup>16</sup> PÉREZ Dayan, Alberto, op. cit. págs. 67 y 71.

todo acceso a la justicia y en consecuencia se le violan sus derechos humanos fundamentales.

He aquí el concepto jurídico a estudiar durante el presente trabajo, la dificultad que encuentra la Sala Unitaria en su momento, al estudiar una nueva ley que no conceptualiza, pero si restringe el acceso al justiciable a un estudio de sus agravios, al constreñir aquél a la comprobación del actor de la “definitividad” del acto a impugnar.

## **CAPITULO SEGUNDO.**

### **COMPETENCIA Y CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO, EN RELACIÓN A AQUELLOS ACTOS ADMINISTRATIVOS IMPUGNADOS QUE DEBEN CONSTITUIR UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA.**

#### **I.- Conceptos de violación expuestos dentro de la Resolución de Amparo Directo.**

La resolución de Amparo Directo Administrativo, dictada por los Magistrados integrantes del Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil, dentro de la resolución de Amparo Directo de fecha 24 de mayo del 2018, promovido por una persona moral de derecho privado dedicada a la prestación del servicio de transporte, que como Quejosa acude a exponer en su demanda de amparo agravios que tienden a exponer la afectación que causa a su esfera jurídica la resolución dictada dentro del recurso de revisión administrativo que fuera interpuesto por la Autoridad demandada Instituto Queretano del Transporte del Estado de Querétaro dentro del Juicio de Nulidad radicado en el entonces denominado Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, y que tiene competencia como instancia revisora la Sala Unitaria de ese mismo Tribunal, la cual realiza en la resolución dictada, en concreto en el considerando Séptimo, previo al análisis del fondo de asunto planteado por autoridad recurrente, un estudio oficioso de las causales de improcedencia, argumentando que es una cuestión de orden público y de estudio preferente en el juicio contencioso administrativo, refiriendo y transcribiendo el texto del artículo 22 de la entonces vigente Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo, aduciendo como sustento argumentativo que del artículo en cita, se desprende dicha posibilidad como órgano jurisdiccional que puede realizar en diversos momentos procesales,

refiriéndose a cualquier instancia ya que constituye un medio por el cual se otorga certeza y seguridad jurídica a los gobernados en general , de que únicamente serán anulados aquellos actos que así lo ameriten.

Es así como el órgano jurisdiccional Sala Unitaria del Tribunal Contencioso Administrativo establece en su resolución como argumento base de su declaración de improcedencia de Juicio Contencioso Administrativo que: *“la boleta de infracción impugnada por la actora no reviste la característica de un acto definitivo, en virtud de que no pone fin a un procedimiento o instancia, aunado a que su contenido no se establece en cantidad líquida, ni que se cita precepto alguno que permita identificar la cuantía de la multa a pagar. Ahora bien, de la interpretación integral del artículo 20, fracción IX de la Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro y del numeral 109 de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro transcritos en líneas anteriores se desprende que para el juicio de nulidad sea procedente ante los órganos jurisdiccionales administrativos, el acto que se impugne debe poner fin a un procedimiento o instancia y el afectado tiene la opción de promover el medio de impugnación procedente o instar el juicio de nulidad administrativa correspondiente.”*

Exponiendo argumentativamente la Sala Unitaria que la acción contenciosa no sólo requiere la afectación de un interés jurídico o legítimo, ello no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia está condicionada a que los actos administrativos constituyan resoluciones definitivas.

Y se expone como estudio principal del acto administrativo impugnado, la boleta de infracción emitida por el Instituto Queretano del Transporte, determinando que la misma no constituye una resolución definitiva



ya que no se impuso multa alguna dentro del texto de la misma boleta, lo que la hace impugnabile. Por lo cual el gobernado agraviado en su esfera jurídica con la determinación y argumentos esgrimidos en la resolución dictada en revisión por la Sala Unitaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, formula su demanda de Amparo Directo donde combate a través de sus conceptos de violación tendientes a combatir la violación de los artículos de la Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo en cuanto a que la boleta de infracción es un acto administrativo afectado de nulidad en relación a lo dispuesto por el artículo 146 de la ley citada, manifestando que dicha resolución de revisión constituye una violación al artículo 14 Constitucional que establece que las sentencias deben ser claras y congruentes con la demanda y contestación y demás prestaciones deducidas oportunamente en el pleito, ya que además señala existe una inexacta aplicación de los artículos 14 y 16 Constitucionales, así como también es violatoria de los derechos humanos plasmados en el artículo 1º primero Constitucional.

**II.- Considerandos expuestos por el Tribunal Colegiado Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil dentro de la resolución de Amparo Directo.**

Primeramente, señala el Tribunal de Amparo que es necesario precisar la Ley aplicable, que es la Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo vigente al momento de presentación de la demanda de nulidad ante el Juez Administrativo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la cual tuvo vigencia hasta el día diecisiete de julio del dos mil diecisiete, que lo fue con fecha 21 de enero del año dos mil dieciséis, en términos del considerando cuarto

transitorio de la nueva Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, que la abrogó.<sup>17</sup>

Se exponen como antecedentes de la sentencia de la Sala Unitaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, refiriendo que la pretensión del parte actora que dio lugar a la interposición del Juicio Contencioso Administrativo de primera instancia, fue que se decretara la nulidad de la boleta de infracción a través de la cual se impuso multa por una cantidad referida y como consecuencia se condenara a la devolución de dicho numerario, así como la totalidad de gastos erogados en consecuencia de dicho acto administrativo.

Se señala que la parte actora obtuvo resolución favorable declarando la nulidad del acto administrativo impugnado y se declaró la devolución del numerario enterado por concepto de multa, así como que las Autoridad demandada Instituto Queretano del Transporte del Estado de Querétaro, inconforme con la resolución de primera instancia dictada por el Juez Administrativo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, promovió recurso de revisión cuyo conocimiento y resolución estuvo a cargo de la extinta a la fecha Sala Unitaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, la cual revoca la resolución de primera instancia y en uso de sus facultades reasume jurisdicción y vuelve a resolver los planteamientos de la demanda inicial de nulidad invocados por la parte actora, persona moral de

---

<sup>17</sup> Artículo Cuarto Transitorio. Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro., Publicación en el Periódico Oficial La Sombra de Arteaga, en fecha 17 de Julio del 2017.

Artículo Cuarto. Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, al momento de entrar en vigor la presente Ley, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de la presentación de la demanda.

derecho privado dedicada a prestar el servicio de transporte, y determina de forma oficiosa que existe una causa de improcedencia y decreta el sobreseimiento del juicio.

Esta causa de improcedencia determinada de oficio, es respecto al estudio y análisis de que el acto impugnado la boleta de infracción levantada por el Instituto Queretano del Transporte del Estado de Querétaro, no constituye un acto administrativo definitivo, y por dicha causa ahora dentro del Amparo Directo Administrativo, medio de impugnación procedente para recurrir dicha sentencia de la Sala Unitaria del Tribunal, se estudian conceptos de violación expuestos, que concluyen con la concesión del Amparo y Protección de la Justicia Federal, a la parte Quejosa, que señala esencialmente como conceptos de violación lo siguiente:

- a) Es incorrecto el señalamiento de la Sala Unitaria señalada como responsable, que concluye que la boleta de infracción en comento no constituía la última voluntad de la administración pública, toda vez que dicho acto no contiene la imposición de la sanción respectiva y que la calificación está sujeta al Instituto Queretano del Transporte.
- b) Que la Responsable dejó de observar lo señalado en el artículo 222 de la Ley de Movilidad para el Transporte del Estado de Querétaro,<sup>18</sup> de donde se advierte que para la imposición de la sanción es en flagrancia la comisión de la conducta, pues con posterioridad no es dable modificar la decisión mediante ningún acto de la administración pública.
- c) Que la parte actora demandó en el juicio de origen la nulidad de la boleta de infracción, así como sus consecuencias jurídicas de la misma entre las

---

<sup>18</sup> QUERÉTARO: Ley de Movilidad para el Transporte del Estado de Querétaro, 2012, artículo 222. Artículo 222. En la comisión de infracciones flagrantes a la presente ley y sus normas reglamentarias el personal de inspección tomará conocimiento levantado la boleta de infracción correspondiente, que contendrá lo siguiente:...

cuales se destaca plenamente el pago de la multa derivada de dicho acto administrativo.

En este escenario jurídico de conceptos de violación esgrimidos en la demanda de Amparo y de los razonamientos vertidos en la resolución de Amparo en análisis se expuso esencialmente que: *“es jurídicamente posible considerar que dicha boleta se trata de una resolución administrativa a través de la cual se impone una sanción a quien infrinja la referida ley de movilidad, que por sí sola tiene eficacia jurídica al haberse garantizado su pago mediante la retención material del vehículo de transporte público, cantidad que además ya fue liquidada por los accionantes, tal como se advierte del pago exhibido con su demanda de nulidad en términos de los artículos 92 y 95 de la Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo...”*

En base a éste contexto expuesto por el Tribunal Colegiado conecedor del Amparo Directo y de la cita de apoyo para sustentar la resolución de concesión del Amparo y Protección de la Justicia Federal con la tesis aislada 2ª X/2003 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en febrero 2003, Novena Época, TOMO XVII, página 336, de rubro siguiente:

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL. La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos

constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados. Contradicción de tesis 79/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Sexto Circuito y Noveno del Primer Circuito, ambos en Materia Administrativa. 17 de enero de 2003. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.

Se concluye que la boleta de infracción constituye la última voluntad de la administración pública con respecto a la sanción impuesta a los quejosos y por tanto es susceptible de controvertirse mediante el juicio contencioso administrativo.

### **III.- Argumentos doctrinarios que robustecen la concesión de Amparo Directo Administrativo a favor del gobernado.**

Primeramente tenemos que el Tribunal Colegiado refiere como argumento esencial para la concesión del Amparo que el acto administrativo consistente en la boleta de infracción emitida por el Instituto Queretano del Transporte, es un acto espontáneo, un acto emitido en flagrancia, que incluso contempla en el caso concreto la propia Ley de Movilidad para el Transporte del Estado de Querétaro en su artículo 222 fracción VI<sup>19</sup>, por lo cual es necesario conceptualizar que es un acto administrativo el cual es siempre emitido por una autoridad, en el ámbito del derecho público, de forma unilateral, con competencia y facultades establecidas en Ley, concreto, ejecutivo que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuyo fin es siempre la satisfacción del interés público, que contiene intrínsecamente con su sola emisión la presunción de legalidad, es por ello que la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro establece en su artículo 4 <sup>20</sup> los

---

<sup>19</sup> QUERÉTARO: Ley de Movilidad para el Transporte del Estado de Querétaro, 2012, Artículo 222 fracción IV.

<sup>20</sup> QUERÉTARO: Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, 2008, artículo 4. Artículo 4. Son elementos y requisitos del acto administrativo: I. Ser expedido por órgano y servidor público competentes; en caso de que el órgano fuere colegiado, reunir las formalidades legales para su emisión; II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; ser determinado o determinable; ser preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar; y estar previsto en la ley; III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concrete, sin que puedan perseguirse otros fines distintos; IV. Constar por escrito y con firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición; V. Estar fundado y motivado de manera suficiente, precisa y clara; VI. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo o fin del acto; VII. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión; VIII. Mencionar el órgano del cual emana; IX. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas; X. Señalar lugar y fecha de emisión; XI. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; XII. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá hacerse mención de los recursos que procedan; y XIII. Ser expedido señalando expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

requisitos que deben contener todo acto administrativo para que su emisión sea conforme a derecho y no sea susceptible de ser impugnado, debiendo también atender en dicha emisión la Ley o normatividad que rija el acto en particular, ya que como se observa de la resolución de amparo en análisis existe para cada acto administrativo legislación que regula los actos que es necesario emitir por las autoridades en cumplimiento y aplicación de la Ley. Cabe señalar que ésta Ley de Movilidad para el Transporte del Estado de Querétaro, establece el supuesto de se emita un acto administrativo consistente en una boleta de infracción cuando se detecte que el gobernado infringe en flagrancia la Ley con su actuación. En este rubro, cabe citar como se define por el Diccionario de la Real Academia Española, a la palabra Flagrancia, del vocablo flagrante, proviene del verbo flagar, cuyo significado es: que arde o resplandece como el fuego, que se está ejecutando actualmente o que en el mismo momento se esta cometiendo un delito, sin que el autor haya podido huir.

Vocablo que ya refiere la referida Ley de Movilidad para el Transporte del Estado de Querétaro, para determinar la comisión de infracciones administrativas, pero que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solo refiere para la comisión de delitos, no para la emisión de actos administrativos.

Así mismo es de mencionar, que no todos los actos de autoridad son impugnables vía procedimiento contencioso administrativo, ya que la propia Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, excluye la aplicación de ésta y por tanto su impugnación vía Tribunal de Justicia Administrativo para los actos administrativos emitidos por el Poder Judicial, Poder Legislativo, actos laborales, agrarios, electorales y de la Universidad

Autónoma de Querétaro, excepción contenida en el artículo 1º <sup>21</sup> de la referida Ley.

Para robustecer que se debe entender como un acto administrativo, más allá de lo expuesto y profundizando sobre el propio primer capítulo, señalo primeramente la Teoría de Georges Vedel llamada por él “decisión ejecutoria”, expuesta por Jaime Orlando Santofimio y señala: *“entre las prerrogativas de potestad pública de que dispone la administración, la mas característica es, sin duda la de poder adoptar decisiones ejecutorias, es decir hacer nacer unilateralmente obligaciones y eventualmente derechos en beneficio o a cargo de terceros, sin el consentimiento de éstos, considerando que el acto administrativo es un acto jurídico cuya manifestación de voluntad produce efectos jurídicos.”*<sup>22</sup>

En su obra de Derecho Administrativo Primer Curso de Rafael I. Martínez Morales define en forma concreta que el acto administrativo es la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho; <sup>23</sup> Otro autor Sayaguez Laso considera el acto administrativo como una declaración de voluntad de la administración pública que crea efectos subjetivos; al igual que García Oviedo y Martínez Useros, lo define como una declaración especial de voluntad de un órgano público

---

<sup>21</sup> QUERÉTARO: Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, 2008, artículo 1. Artículo 1. Esta Ley es de orden público; tiene por objeto regular los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública estatal y municipal, así como de sus órganos descentralizados, fideicomisos y organismos constitucionales autónomos. Este ordenamiento no será aplicable a las materias de juicio político, fiscal, agraria, laboral, electoral, actos de la Universidad Autónoma de Querétaro, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

<sup>22</sup> SANTOFIMIO G., Jaime Orlando. *Acto Administrativo. Procedimiento, eficacia y validez*, 2ª Universidad Externado de Colombia, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, Pág. 66.

<sup>23</sup> MARTÍNEZ Morales Rafael I. *Derecho Administrativo. 1er Curso*, Sexta Edición, México, Editorial Oxford, 2011, pág. 195.



preferentemente de un órgano administrativo, encaminado a producir por vía de autoridad un efecto de Derecho para la satisfacción de un interés administrativo;

24

El autor Gerardo Centeno Canto, señala las perspectivas teóricas del acto administrativo dentro de la doctrina mexicana, que ha conjuntado la influencia de diversas corrientes para la construcción de un concepto, y cita a su vez el trabajo del ahora Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alberto Pérez Dayán, quien lo define con las siguientes características:

- a) que se trata de un acto unilateral y concreto;
- b) que lo dicta un órgano de la administración pública;
- c) que lo anterior ocurre en el ejercicio de una función administrativa; y
- d) que los efectos jurídicos que se provocan son directos e inmediatos.<sup>25</sup>

Una definición más de acto administrativo es la que contiene la Ley del Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, en su artículo 2º segundo<sup>26</sup> al señalar que para efectos de ésta Ley se entenderá: I. Acto Administrativo como la declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva emanada de la administración pública de la ciudad de México, en el ejercicio de sus facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer, o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

---

<sup>24</sup> SANTOFIMIO G., Jaime Orlando. Op. cit., Pág. 67.

<sup>25</sup> CENTENO Canto, Gerardo. "Finalismo en el Acto Administrativo Mexicano", en *Revista In Jure Anáhuac Mayab*, México, año 3, núm. 5, octubre 2014, Pp. 156-171. 165.

<sup>26</sup> CIUDAD DE MÉXICO: Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, 2018, artículo 2.

Adicionalmente y de forma puntual ésta Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de México, añade el concepto de Procedimiento Administrativo como un conjunto de trámite y formalidades jurídicas que preceden todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general.<sup>27</sup> Y también para conceptualizar que es una resolución administrativa la define como un acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas.<sup>28</sup>

La Legislación en materia de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en concreto el artículo 136 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, define textualmente: *acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, emanada de una autoridad administrativa del Estado o de sus municipios en el ejercicio de potestades públicas derivadas de los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, declarar, reconocer, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica individual y concreta, o bien de carácter general, con la finalidad de satisfacer intereses generales.*<sup>29</sup>

No obstante la cita de los conceptos anteriores para definir que es un acto administrativo, tenemos también a los actos administrativos de naturaleza fiscal, donde específicamente el Código Fiscal del Estado de

---

<sup>27</sup> CIUDAD DE MÉXICO: Ley del Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, 2018 Artículo 2º Fracción XIII,

<sup>28</sup> Ídem.

<sup>29</sup> LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro. Coordinador. *Comentarios al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato*. México, Editorial Liber Iuris Novum, 2019, pág. 247.

Querétaro en su artículos 135 y 136 en relación con el 144,<sup>30</sup> establece que la interposición del recurso de revocación procede únicamente contra resoluciones definitivas, estableciendo una referencia y cita concreta de cuales son aquellas impugnables y por tanto limitando que éste recurso de revocación, que cabe decir es optativo presentarlo ante la autoridad fiscal emisora del acto ó bien acudir directamente al procedimiento contencioso administrativo para demandar la nulidad del acto. Pero excluye que, tratándose de actos administrativos dictados dentro del procedimiento administrativo de ejecución, cuando existan violaciones durante este procedimiento, sólo se podrán alegar cuando se lleve a cabo la notificación de la convocatoria de remate,<sup>31</sup> por tanto, la característica de definitividad, constituye para el caso de las resoluciones administrativas de naturaleza fiscal, un requisito de procedibilidad del juicio contencioso administrativo establecido en ésta Ley especial el Código Fiscal del Estado de Querétaro.

Finalmente, el ordenamiento supremo del Estado Mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14 y 16 Constitucionales establece dos tipos de actos emitidos por autoridad, los actos privativos y actos de molestia respectivamente dirigidos a los gobernados que

---

<sup>30</sup> QUERÉTARO: Código Fiscal del Estado de Querétaro, 2014, Artículo 135. Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal por las autoridades del Estado, será procedente el Recurso de Revocación. Artículo 136. El Recurso de Revocación procederá contra: I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales del Estado que.

<sup>31</sup> Ídem, Artículo 137. Cuando el recurso de revocación se interponga porque el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a la Ley, las violaciones cometidas antes del remate, sólo podrán hacerse valer ante la autoridad recaudadora hasta el momento de la publicación de la convocatoria de remate, y dentro de los diez días siguientes a la fecha de publicación de la citada convocatoria, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables o de actos de imposible reparación material, casos en que el plazo para interponer el recurso se computará a partir del día hábil siguiente al en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o del día hábil siguiente al de la diligencia de embargo.

pueden ser personas físicas o morales, mismos que deben contener como requisitos de legalidad para su emisión, que los expidan autoridades competentes, fundados y motivados, en base a leyes expedidas con anterioridad al hecho, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, donde los autores definen que lo que hace diferentes a éstos actos es la temporalidad de los efectos del acto, siendo los actos de molestia de afectación temporal al gobernado y los actos privativos con afectación permanente<sup>32</sup>.

De los anteriores conceptos encontramos que existen coincidencias en la conceptualización del acto administrativo, pero en ninguna se diferencia o conceptualiza que para provocar efectos jurídicos en la esfera del gobernado ya sea temporal o permanente como lo establecen los artículos 14 y 16 Constitucionales, el acto administrativo deba constituir resolución definitiva, para ser considerado para su impugnación, como lo establece el artículo 4 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en relación al artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, ordenamientos que añaden ésta característica o requisito adicional de definitividad del acto para ser impugnable, limitando con ello o restringiendo en perjuicio del derecho del gobernado a impugnar un acto administrativo que le causa un agravio o afectación concreta.

Esta suma de conceptos de acto administrativo no se encuentra reflejada por los legisladores al momento de aprobar los ordenamientos en materia contenciosa administrativa del Estado de Querétaro, ya que tanto la abrogada Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo, como en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, y en

---

<sup>32</sup> PÉREZ Johnston, Raúl. "Artículo 16 Actos de Molestia" en FERRER Mac-Gregor Poisot, Eduardo, CABALLERO Ochoa, José Luis, y STEINER, Christian (Coord.). *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, Tomo II, México, SCJN, UNAM, 2013, pág.1538.

la propia Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro que establece la forma de llevar a cabo la emisión de los actos administrativos y los requisitos y características que debe contener todo acto administrativo, así como su forma de exteriorizarlo mediante su legal notificación al gobernado, ya que se estableció como requisito de procedencia para la impugnación del acto administrativo establecido en el artículo 4 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo que: El juicio contencioso administrativo estatal, procede contra las **resoluciones administrativas definitivas** que establece la Ley Orgánica en su artículo 4, refiriendo ésta, un catálogo de resoluciones y actos de forma específica que constituyen un requisito para considerarse como actos procedentes para ser sometidos a la jurisdicción de éste Tribunal.

Es por ello que ésta característica adicional o requisito de que el acto administrativo constituya una resolución definitiva como establecen los ordenamientos en materia contenciosa administrativa del Estado de Querétaro, confunden y dejan en un estado de indefensión a los gobernados frente a la emisión de estos actos unilaterales de autoridad que causan afectación a su esfera jurídica, sin que exista posibilidad legal para impugnarlos o bien, quedan sujetos los gobernados a la decisión discrecional y por tanto arbitraria de los Jueces Administrativos, al permitirles interpretar y determinar en base a éste supuesto o hipótesis de procedencia de impugnación de acto administrativo, si el acto administrativo constituye una resolución definitiva para resolver el fondo del asunto planteado o bien deciden argumentar e interpretar que el acto impugnado no es un acto sujeto de impugnación al no constituir una resolución definitiva, aduciendo que no se acredita que el acto emitido, sea una manifestación aislada y exteriorizada como la última voluntad de la autoridad materializada con su emisión, como se expuso por el Tribunal Colegiado dentro de la resolución de Amparo Directo Administrativo en estudio.

Es necesario abundar en éste requisito conceptual establecido en la Legislación contenciosa administrativa del Estado de Querétaro, que permite como en el caso de la resolución de Amparo Directo Administrativo en estudio, que la parte juzgadora Sala Unitaria del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo, actúe bajo el arbitrio discrecional ya que estableció o consideró que la boleta de infracción emitida por el Instituto Queretano del Transporte del Estado de Querétaro, no constituía un acto administrativo definitivo, es decir no esgrimió en sus considerandos que éste acto no exteriorizó la última voluntad de la administración pública plasmada en dicha boleta de infracción, lo cual impactará en la esfera jurídica de los gobernados que tienen en la justicia administrativa un equilibrio entre la actuación unilateral de la autoridad y los gobernados que reciben a través de diversos actos administrativos la aplicación y ejecución de la ley que muchas veces es arbitraria y vulnera sus garantías constitucionales y en ocasiones omite tutelar sus derechos fundamentales, dejándolos en estado de indefensión ante la actuación deficiente e irregular de las autoridades.

Para robustecer lo anterior me permito citar al autor Carlos Cortés Figueroa, en su artículo denominado el arbitrio judicial, que contiene conceptos para su definición tales como estimación judicial, valoración judicial, el prudente arbitrio del juez, la consideración que el juez haga etc., para definir al arbitrio como el desenvolvimiento de la voluntad, pero jurídicamente, esto es, dentro de los linderos del Derechos, de lo que debe desterrarse toda idea de arbitrariedad, la cual es también una faceta de la voluntad con la característica de que es formalmente negadora de lo jurídico, por tanto un Mandato Arbitrario es algo que no sólo no constituye derecho, sino que además representa su radical negación. Y habla de lo que es el prudente arbitrio, lo que los filósofos del derecho llaman resoluciones o facultades discrecionales., lo cual no debe imperar en la aplicación e interpretación de las legislación contenciosa administrativa, por los Impartidores de Justicia Contenciosa Administrativa ya que ello sería un retroceso dentro del

estado de derecho, en particular del Estado de Querétaro y una reiterada violación constitucional.<sup>33</sup>

Para concluir, ya existe un antecedente en la legislación contenciosa administrativa del Estado de Guanajuato, que contiene una completa tutela de derechos fundamentales, desde derechos humanos, garantías de seguridad jurídica, debido proceso, garantía de audiencia, y tutela judicial efectiva, ya que su legislación contenciosa administrativa plasmado en su Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, no contempla como requisito de procedibilidad para la impugnación en la vía contenciosa administrativa, que el acto administrativo constituya una resolución definitiva, no excluye a ningún acto administrativo para poder ser impugnado, como queda plasmado en el artículo 261 contenido en el capítulo denominado Único de la Improcedencia y Sobreseimiento, pero sí contiene expresamente que la autoridad jurisdiccional las examinará de oficio, por tanto considero pertinente citarlas en forma textual:

Artículo 261. El proceso administrativo es improcedente contra actos o resoluciones:

- I. Que no afecten los intereses jurídicos del actor;
- II. Que se hayan consumado de un modo irreparable;
- III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por autoridad jurisdiccional, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto o resolución impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas;
- IV. Respecto de los cuales hubiere consentimiento expreso o tácito, entendiendo que se da este último únicamente cuando no se promovió el proceso administrativo ante el Tribunal o los Juzgados, en los plazos que señala este Código;

---

<sup>33</sup> CORTÉS Figueroa, Carlos. "El Arbitrio Judicial", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, Tomo XII, número 45, enero-marzo de 1950, pp.89,90,91.

V. Que sean materia de un recurso o proceso que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o jurisdiccional;

VI. Que sean inexistentes, derivada claramente esta circunstancia de las constancias de autos; y

VII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

Las causales a que alude este precepto, serán examinadas de oficio.



### **CAPITULO TERCERO**

#### **CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA DE AMPARO DIRECTO ADMINISTRATIVO, OTORGADO A FAVOR DEL GOBERNADO.**

En un marco legal de la materia contenciosa administrativa del Estado de Querétaro, que contiene la ya señalada restricción jurisdiccional para acceder a la impartición de la justicia administrativa, cuando las autoridades del Estado, Municipios, Organismos descentralizados, en uso de sus facultades, con la competencia derivada de la Ley, llevan a cabo actos administrativos que afectan a los gobernados como el caso que nos ocupa de la emisión de una boleta de infracción por parte del Instituto Queretano del Transporte del Estado de Querétaro, cuya legislación específica, si establece la figura de la detección de una conducta cometida en flagrancia, y para lo cual procede la imposición de una infracción administrativa que contiene los requisitos del acto administrativo ya referidos como son: unilateralidad, emitido por una autoridad de la administración publica, concreto, y que provoca como es en el caso de análisis efectos jurídicos inmediatos, ya que, ese acto de levantamiento de la boleta de infracción, genera un acto privativo cuyo efecto es permanente, de los que señala el artículo 14 Constitucional,<sup>34</sup> ya que según se desprende de los antecedentes de la resolución, con el levantamiento de la boleta de infracción, le fue asegurado el vehículo por la autoridad del Instituto Queretano del

---

<sup>34</sup> MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, artículo 14.

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho

Transporte, y por tanto al ser una conducta flagrante, la autoridad no lleva a cabo un procedimiento previo, sino que ejecuta un acto administrativo con una resolución definitiva en forma intrínseca, como sucede en muchos otros casos que pudiera enumerar como son: Actos provisionales de clausura de establecimientos comerciales, Actos de suspensión de actividades comerciales de forma temporal, levantamiento de boletas de infracción por contravenir al Reglamento de Tránsito, faltas cometidas por ciudadanos en infracción a la Reglamento de Justicia Cívica o llamado también Reglamento de Justicia Administrativa, por citar algunos, que no son susceptibles de impugnación para obtener una revisión de fondo de la autoridad jurisdiccional de legalidad, procedencia, cuantificación de sanción, ya que con la redacción actual por parte de los legisladores que aprobaron la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo recientemente en el mes de julio del año 2017, y de la correspondiente Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, en el mes de abril del mismo año, existe un claro vacío legal, para que la jurisdicción contenciosa pueda dirimir las controversias que llegue a plantear el gobernado afectado por un acto administrativo.

Y si a lo anterior añadimos, que para la procedencia del Amparo, resulta necesario que el quejoso agote los recursos ordinarios establecidos en la Ley, previo al acudir a Amparo, señalado en el artículo 61 fracción XVIII,<sup>35</sup> razón de más que se tiene para considerar que existen actos administrativos como el de la boleta de infracción de nuestra resolución en estudio, que su sola emisión, produce una afectación inmediata y que para salvaguardar el derecho del

---

<sup>35</sup> MÉXICO: Ley de Amparo, 2016, artículo 61.

Artículo 61. El Juicio de Amparo es improcedente:

XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.

gobernado a su defensa en contra del ejercicio del Poder Público, requiere como derecho fundamental que esta Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, no le restrinja su derecho a la impugnación, ya que no existe otro medio de acceso a la justicia administrativa que así lo provea para el Estado de Querétaro.

En este sentido, nuestra justicia administrativa mexicana se alinea a las ideas francesas que consideran que al ser la administración pública uno de los poderes del estado, no tiene por qué subordinarse a la revisión de otro poder, en este caso el judicial. Luego entonces, existe una discrepancia doctrinaria al respecto, que considera que las resoluciones de los juzgados administrativos deberían ser resueltas por un Tribunal Superior Administrativo, quien tenga la última palabra entre controversias entre particulares y la administración pública, y quien sostiene que con la existencia y regulación del juicio de Amparo, no es necesaria la existencia de una justicia administrativa, en nuestro país y hasta el momento coexisten los dos sistemas.<sup>36</sup>

Motivo por el cual el presente trabajo, representa un razonamiento jurídico y una exposición de la deficiente regulación de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, corroborado por un razonamiento aislado para un caso relativo donde el gobernado tuvo que instar al Amparo y Protección de la Justicia Federal, para no ver vulnerado su derecho a la defensa, ya que la concesión del Amparo fue únicamente para la admisión y estudio de fondo de su demanda de nulidad, no obstante haber pasado más de dos años y seis meses desde la emisión de la boleta de infracción que lo fue el día 24 de diciembre del año 2015 y la fecha de la resolución de Amparo lo fue con fecha 24 de mayo del 2018.

---

<sup>36</sup> MARTÍNEZ Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo 2º Curso*, 5ª edición, México, Oxford, 2012, pp.422 y 424.

Por lo anteriormente expuesto, resulta fundamental, apremiante y jurídicamente viable, promover una iniciativa de reforma a la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 4, que incluya también la reforma al artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, donde se exponga que el acceso a la justicia administrativa, se encuentra restringido, y que existen actos emitidos por la autoridad, que pudieran ser arbitrarios, ilegales, violatorios de leyes y reglamentos que no podrán ser impugnados, hasta en tanto se elimine dicha restricción para lograr obtener una tutela judicial efectiva que establece el artículo 17 Constitucional<sup>37</sup> en relación con el artículo 1º bajo la tutela y protección de los derechos fundamentales.

El análisis de la sentencia de amparo directo administrativo, concedida al quejoso por haber considerado que la Responsable Sala Unitaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, estimó, considero bajo su arbitrio discrecional y con un sustento jurídico deficiente que el acto contenido en la boleta de infracción, no reflejaba la última voluntad de la administración como poder público, en un acto administrativo por demás privativo, resulta ser importante y relevante para una iniciativa de reforma apremiante.

Las autoridades jurisdiccionales federales, como el caso de nuestro caso en análisis, Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito, tuvo que emitir una resolución de Amparo de ciento cuarenta

---

<sup>37</sup> MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, artículo 17.

Artículo 17. derecho. 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. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

y seis fojas para resolver sobre la procedibilidad de una admisión de una demanda de nulidad, vía juicio contencioso administrativo.

Esta demora en obtener una tutela judicial efectiva por parte del gobernado, éste exceso de formalismos y deficiencias de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, ese vacío legal de no contemplar en éste ordenamiento una definición de acto administrativo emitido en flagrancia, nos hace que como ciudadanos tengamos una justicia extremadamente lenta, y con un costo en recursos materiales y humanos que no se ve reflejada en una impartición pronta, expedita e imparcial, la cual desmotiva a cualquier ciudadano que quiera buscar un equilibrio en las relaciones entre el poder público y la sociedad en general.

En una forma breve expuse la forma de redactar sus ordenamientos contenciosos administrativos por parte del Estado de Guanajuato, siempre a la vanguardia jurídica y tutelando los derechos de acceso a la justicia para todos los gobernados, de forma simple, legal y con una redacción sencilla y concreta, sin formalismos adicionales, que permite conocer los supuestos de procedencia que establece la Ley, para acceder a la Justicia Administrativa.

## **CONCLUSIONES.**

En un periodo de treinta y cuatro años de jurisdicción contenciosa administrativa en el Estado de Querétaro, se han expedido tres ordenamientos con sus respectivas reformas, en los años de 1985, 2003 y 2017, ésta última la considero más compleja y con demasiados formalismos, por lo que el presente trabajo, me permite afirmar que no obstante haber aprobado la Legislatura del Estado, la última Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado, apenas hace dos años, la misma contiene un retroceso jurídico, y de restricción para los gobernados.

Existen actualmente nuevas tendencias jurídicas relativas a la solución de controversias vía acuerdos conciliatorios en otras materias, como la materia mercantil, penal cuando se trata de hechos de tránsito culposos. Así mismo hay organismos como la PRODECOM, Procuraduría de los Derechos de los Contribuyentes, organismo público descentralizado federal no sectorizado, que mediante acuerdos conclusivos, un acuerdo conciliatorio entre autoridad y contribuyente, resuelven o dirimen un conflicto sin instar una jurisdicción, que para éste caso sería la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

La Justicia Administrativa, actualmente fue favorecida por la Constitución Federal en el año 2015 dos mil quince, con nuevas competencias y facultades para sancionar directamente a través del desahogo de un procedimiento jurisdiccional a los servidores públicos y particulares que cometan faltas administrativas graves en contravención al buen servicio público y presumiblemente por actos de corrupción, pero aún falta mucho por aportar en cuanto al derecho administrativo, hay una deficiente normatividad a nivel nacional, excesivos ordenamientos administrativos y no hay una homologación en cuanto a los supuestos de procedencia del Juicio Contencioso Administrativo,

cada una de las entidades federativas en el ejercicio de su autonomía constitucional, expide sus propias leyes de procedimientos administrativos y su propia Ley Contenciosa Administrativa, denominada también diferente en cada Estado.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

- 1.- CASSAGNE, Juan Carlos, *El acto administrativo, teoría y régimen jurídico*, México, Porrúa, 2014.
- 2.- CENTENO Canto, Gerardo. "Finalismo en el Acto Administrativo Mexicano", en *Revista In Jure Anáhuac Mayab*, México, año 3, núm. 5, octubre 2014, Pp. 156-171. 165.
- 3.- GARCÍA de Enterría Eduardo, y FERNÁNDEZ Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 1981.
- 4.- HAMDAN Amad, Fauzi. *Derecho Administrativo*, México, SCJN, 2017.
- 5.- LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro. Coordinador. *Comentarios al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato*, México, Editorial Liber Iuris Novum, 2019.
- 6.- MARTÍNEZ Morales Rafael I. *Derecho Administrativo. 1er Curso*, Sexta Edición, México, Editorial Oxford, 2011.
- 7.- MARTÍNEZ Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo 2º Curso*, 5ª edición, México, Oxford, 2012.
- 8.- PÉREZ Dayan, Alberto. *Teoría General del Acto Administrativo*, México, Porrúa, 2016.
- 9.- PÉREZ Johnston, Raúl. "Artículo 16 Actos de Molestia" en FERRER MacGregor Poisot, Eduardo, CABALLERO Ochoa, José Luis, y STEINER, Christian (Coord.). *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, Tomo II, México, SCJN, UNAM, 2013, pág.1538
- 10.- SANTOFIMIO G., Jaime Orlando. *Acto Administrativo. Procedimiento, eficacia y validez*, Universidad Externado de Colombia, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

11.- CORTÉS Figueroa, Carlos. "El Arbitrio Judicial", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, Tomo XII, número 45, enero-marzo de 1950, pp.89, 90,91.

### **Leyes.**

- 1.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.-Ley de Amparo.
- 3.- Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.
- 4.- Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.
- 5.- Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro
- 6.- Ley de Movilidad para el Transporte del Estado