

## CAPÍTULO SEGUNDO

### JUSTICIA

#### I. ELEMENTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

##### 1. *Concepción teórica*

Mucho y desde hace mucho tiempo se ha escrito sobre la justicia, cuestión compleja y profunda en la que difícilmente se logrará un consenso. Para efectos de nuestro objeto de estudio, vamos a referirnos a la justicia en función del acceso, *lato sensu*, al sistema de impartición jurisdiccional de la misma, con todo lo que ello implica. Por lo tanto, acceso a la justicia vamos a entenderlo en primer término como el contacto real (o la viabilidad de tenerlo) con la autoridad en funciones jurisdiccionales. En segundo término, y en intrínseco complemento del primero, hablaremos del acto mismo de juzgar, es decir, del juicio que emite el órgano previamente creado (*ad hoc*) a nivel constitucional para ello. Si bien debieran verse estas dos facetas como una sola unidad, pues se implican y justifican mutuamente, hacemos el desmembramiento al considerar que la realidad mexicana nos exige este tipo de enfoque. Primero deberemos intentar resolver el problema del acceso real (como mero contacto) al aparato impartidor, para inmediatamente, casi en forma simultánea, analizar la decisión juzgadora y sus efectos.

Tenemos entonces que, teóricamente, los elementos necesarios para que pueda darse el acceso a la justicia son, primero, el contacto viable del justiciable con el órgano jurisdiccional, como presupuesto para que el segundo, es decir, para que dicho órgano pueda ejercer su función juzgadora, y así el accionante obtenga una respuesta (favorable o no) a su demanda.

Bajo el entendido de que el concepto de justicia siempre será relativo, y para no perdernos en el mundo conceptual, partiremos de la definición clásica de Ulpiano:<sup>150</sup> *justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo*, que no ha perdido vigencia. En nuestro sistema jurídico mexicano, es el juzgador quien en última instancia decide a quién se reconoce legalmente

<sup>150</sup> Digesto, 1.1.10. *Justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi.*

como titular de los derechos controvertidos, y por ende a quién corresponde mantener o restituir en “lo suyo”, o sea, en lo que en derecho *le pertenece*. Salvado este primer peldaño, pasamos al terreno de los adjetivos que se han venido agregando a la institución de la justicia como consecuencia de la vastedad y complejidad de la misma en la realidad actual. Concretamente, nos ubicaremos en el mundo de la *justicia social*, dentro del cual se han propuesto tanto la teoría como la práctica atacar el problema de la inaccesibilidad de las mayorías al sistema jurisdiccional garante (presuntamente) de los derechos fundamentales.<sup>151</sup> Al respecto, Héctor Fix-Fierro nos dice:

El derecho de acudir a los tribunales se ha concebido tradicionalmente como un Derecho individual. Sin embargo, la tendencia a la socialización del Derecho en el presente siglo le ha dado a esta facultad una proyección y un contenido sociales, porque se trata de lograr una justicia real y no sólo formal. Por ello, el derecho de acudir a la jurisdicción del Estado se ha convertido en un verdadero derecho a la justicia, entendida ésta como un valor social que debe ser realizado.<sup>152</sup>

Por su parte, Tamayo y Salmorán recuerda que el acceso a la justicia se vincula intrínsecamente con la democracia.<sup>153</sup>

Hasta ahí el ámbito del acceso a la justicia en un sentido estricto, ya que la calificación de la resolución jurisdiccional en cuanto a si es correcta o no, es decir, si es o no justa, forma parte de otro análisis, en el que se proyecta el acceso a la justicia desde el punto de vista más amplio, el cual incluye no sólo el acceso fáctico al sistema impartidor, y la posibilidad real de que se dicte una resolución, sino también que ésta se dicte de acuerdo con las normas, tiempos y principios aplicables. Por eso John Rawls (en su obra clásica *Teoría de la justicia*), citado e interpretado por Daniel Márquez Gómez,<sup>154</sup> nos

<sup>151</sup> Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, 2a. ed., México, FCE, 1996, p. 10; *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo (cuatro estudios de derecho comparado)*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, Porrúa, 1993, pp. 81-114, y Berizonce, Roberto O., Prólogo de Mauro Cappelletti, *Efectivo acceso a la justicia, propuesta de un modelo para el Estado social de derecho*, La Plata, Argentina, Librería Editora Platense, 1987, p. XIII (prólogo).

<sup>152</sup> Fix-Fierro, Héctor, “Comentario al artículo 17 constitucional”, en Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Miguel Angel Porrúa, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, 1996-2003, t. III, p. 581.

<sup>153</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, “Acceso a la justicia y Estado democrático (derecho y mecanismo democrático)”, *Revista Quórum*, México, núm. 6, septiembre de 1992, p. 14.

<sup>154</sup> Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales, como medios de control en la Administración Pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002, p. 161.

habla de una justicia compuesta, es decir, de una justicia procesal perfecta e imperfecta. Para que exista la primera, como escenario ideal, se requieren dos presupuestos o condiciones: la existencia de una “norma independiente para decidir el resultado que es justo y de un procedimiento que garantice que se llegará a él”. La justicia procesal imperfecta descansa en la existencia de un “criterio independiente para el resultado correcto, sin embargo no hay un procedimiento factible que conduzca a él con seguridad”.<sup>155</sup> Es decir, se requiere de una serie de presupuestos para completar el círculo de la justicia, conjugar diversos elementos que intrínsecamente se relacionan y complementan para hacer posible un resultado. Siguiendo la misma línea, podemos afirmar que aunque haya juzgador no puede haber justicia sin una norma que la permita, ni viceversa. Pero además, la norma debe ser “independiente” y debe existir un procedimiento garante de la aplicación de dicha norma. La ley tiene que reunir ciertas características para garantizar al juzgador un sustento sólido para su resolución. Al respecto, pocos como Norberto Bobbio y Luigi Ferrajoli para explicarnos la trascendencia en nuestra época de la garantía real en la viabilidad y acceso a los derechos fundamentales, mediante un procedimiento ajeno al control de cualquier instancia de autoridad y sometido únicamente al orden constitucional; un sistema jurídico procesal *garantista* es el primer y más importante elemento de un sistema jurisdiccional que pretende ser justo.<sup>156</sup>

Uno de los conceptos integrales más completos sobre el tema de acceso a la justicia lo ofrece Diego Valadés:

Podemos entender el acceso a la justicia como la serie de procedimientos que garantizan al individuo mayores y mejores posibilidades de obtener el esclarecimiento de hechos o la reparación de intereses indebidamente afectados, mediante procedimientos simplificados<sup>157</sup> y con el apoyo de instituciones especializadas.

En el siguiente apartado exponemos cómo es que el acceso a la justicia implica necesaria e intrínsecamente aquello que la doctrina denomina tutela jurisdiccional efectiva.

<sup>155</sup> *Idem.*

<sup>156</sup> Gascón Abellán, Marina, voz “Garantismo”, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa, 2003, pp. 213-219.

<sup>157</sup> Cabe mencionar que siempre deberemos cuidar que la simplificación se dé a favor de quien la necesite, y tratar de evitar el abuso, tarea compleja, como veremos más adelante al describir el caso (fenómeno) de algunos taxistas, que en abierto fraude a la ley utilizan al TCADE.

## 2. Significado del derecho a un acceso efectivo

*Efectivo*, del latín *effectivus*, es lo real y verdadero, en oposición a quimérico, dudoso o nominal.<sup>158</sup> Resulta muy ilustrativa esta definición, ya que en México, como en muchos países latinoamericanos, el acceso a la justicia es *nominal*, no real. No es suficiente que se encuentre plasmado como derecho, a nivel constitucional inclusive, para que sea real y efectivo, pues existen una serie de barreras de diversa índole, que lo impiden,<sup>159</sup> sin perjuicio de aclarar que su inclusión en el artículo 17 de la CP, en nuestra opinión, no es del todo explícita, como se expone más adelante.

Los autores clásicos, Cappelletti y Garth, en Europa y EUA; Berizonce en Argentina; Héctor Fix-Zamudio, Rolando Tamayo y Salmorán y Diego Valadés Ríos en México, sólo por mencionar a algunos de los grandes iniciadores,<sup>160</sup> desde hace más de tres décadas han formulado diversas hipótesis y conclusiones, que tomaremos a su vez como presupuestos generales, para de ahí tratar de avanzar en nuestra específica circunstancia mexicana. Los principales problemas que enfrenta el acceso a la justicia están plenamente identificados, y a pesar de los intentos por erradicarlos falta mucho por hacer. Mediante su esquema de las tres olas u *oleadas*, Mauro Cappelletti ha planteado tres tipos de acercamiento al mismo número de facetas del problema: la pobreza económica, la pobreza organizativa y la carencia de mecanismos alternativos.<sup>161</sup> En la misma línea, Berizonce ha destacado que la pobreza cultural (educativa-informativa) como causa del problema, es peor que la económica,<sup>162</sup> y aquí valdría la pena preguntarnos si la pobreza económica produce la ignorancia, o ésta a la primera.<sup>163</sup>

En el aspecto filosófico, nadie más claro que el Maestro Cappelletti, quien dice que “El acceso efectivo a la justicia se puede considerar, entonces, como el requisito más básico —el «derecho humano» más fundamental— en un sistema legal igualitario moderno, que pretenda garantizar y

<sup>158</sup> Real Academia Española, *op. cit.*, p. 586.

<sup>159</sup> Fix-Fierro, “Comentario al artículo 17 constitucional”, *cit.*, p. 582.

<sup>160</sup> Seguidos en una segunda generación en México por Héctor Fix-Fierro, Miguel Carbonell y José Antonio Caballero, entre otros.

<sup>161</sup> Cappelletti-Garth, *El acceso a la justicia*, *cit.*, pp. 24 y ss.; y Cappelletti, *Dimensiones...*, *cit.*, Tercer Seminario. *La justicia social: Acceso a la justicia y la responsabilidad del jurista en nuestra época*, pp. 81 y ss.

<sup>162</sup> Berizonce, *op. cit.*, p. 134.

<sup>163</sup> Para uno de los mejores estudios recientes sobre la intrínseca relación, por no decir simbiosis, entre pobreza, ignorancia y la consecuente inaccesibilidad a los derechos fundamentales, véase Smith, Stephen C. y Castleman, Tony, “Derechos humanos y pobreza”, *Letras Libres*, México, año VIII, núm. 88, abril de 2006, pp. 24-28.

no solamente proclamar los derechos de todos”,<sup>164</sup> y “los derechos todos”, podríamos agregar nosotros.

Con base en todo lo anterior, el acceso efectivo a la justicia lo podemos definir, o mejor dicho, describir, en principio, y a grandes rasgos, como aquel que logra el actor, con conocimiento de causa, al activar la función jurisdiccional del órgano competente, y obtener una respuesta de éste. Esta descripción puede ir creciendo, al agregarse más elementos según el enfoque que adoptemos o las hipótesis que sigamos, tal y como se explicó en el apartado anterior del presente capítulo. En sentido estricto podemos extender la descripción para definir al acceso efectivo como aquel que logra el actor en tiempo y forma con conocimiento de causa, al activar la función jurisdiccional del órgano competente y obtener una respuesta de éste sobre el fondo del asunto y de conformidad con la normativa aplicable. Así, podríamos seguir ampliando el concepto según la visión o acercamiento específicos.

En este orden de ideas, la doctrina ha desarrollado la figura de la “tutela jurisdiccional efectiva”, que para Sergio Obeso Rodríguez, destacado académico sinaloense, se traduce en la “*plena tutela jurisdiccional*” (*en tanto existan los medios o mecanismos procesales a través de los cuales es dable la realización y eficacia de los derechos reconocidos expresamente por los textos constitucionales*); lo anterior, y en cita del mismo autor, de acuerdo con Jesús González Pérez, quien la describe como “el derecho de toda persona a que se le haga justicia; a que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con garantías mínimas”.<sup>165</sup>

Al igual que países como Italia, México avanza primero en la teoría que en la práctica. Nuestros teóricos, tratadistas, especialistas, comparatistas y pensadores en general han ido siempre muy por delante de nuestros juzgadores, administradores públicos y, principalmente, de nuestros legisladores. A pesar de la obviedad de la problemática antes expuesta, la justicia sigue siendo inefectiva e inaccesible a la mayoría.

### 3. *Información, comprensión, asimilación y ejercicio del derecho a la justicia en la sociedad*

Del término *información* ya ofrecimos una definición al inicio del presente trabajo. Por su parte, *comprensión* significa facultad, capacidad o pers-

<sup>164</sup> Cappelletti-Garth, *El acceso a...*, cit., p. 13.

<sup>165</sup> Obeso Rodríguez, Sergio M., *El interés legítimo y la tutela jurisdiccional efectiva en México. El caso de Sinaloa y su Ley de Justicia Administrativa. 30 Años de la Justicia Administrativa en Sinaloa*, Culiacán Sinaloa, México, 2006, pp. 2251-226.

picacia para entender y penetrar las cosas; y asimilar es comprender lo que se aprende, incorporarlo a los conocimientos previos. Finalmente, *ejercitar*, del latín *exercitare*, es ejercer, hacer uso de un derecho, capacidad o virtud.<sup>166</sup>

Partiendo de las anteriores definiciones, y desde el nivel más amplio y básico, es decir, desde el plano de los derechos fundamentales, podemos afirmar que la mayoría de la población los desconoce o incomprende, al igual que los textos que los contienen y la forma de hacerlos valer. Para muestra de ello basta citar datos duros comentados por Miguel Carbonell:

Pese a todos los avances, las encuestas siguen demostrando que los mexicanos conocen poco su Constitución. Así, por ejemplo, de acuerdo con los datos de la “Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas” (ENCUP) levantada entre noviembre y diciembre de 2001 por la Secretaría de Gobernación, a la pregunta “¿Qué tanto conoce los derechos de los mexicanos establecidos en la Constitución?”, el 60% de los encuestados respondió que “poco” y el 35% que “nada”; es decir, el 95% de los encuestados dijo conocer poco o nada sus derechos constitucionales; solamente el 4.5% dijo conocer “mucho” sus derechos.<sup>167</sup>

Asimismo, podemos aplicar o *trasplantar* lo dicho por Ernesto Villanueva sobre el derecho de acceso a la información pública, al de acceso a la justicia: “Los grandes grupos de la sociedad mexicana no ejercen el derecho de acceso a la información pública porque no saben que lo tienen y no saben que lo tienen porque no tienen información al respecto”.<sup>168</sup> Veamos cómo queda: “Los grandes grupos de la sociedad mexicana no ejercen el derecho de acceso a la justicia porque no saben que lo tienen y no saben que lo tienen porque no tienen información al respecto”. Estos círculos viciosos se deben romper.

Encontramos así a la ignorancia como uno de los principales obstáculos para el acceso a la justicia. Asimismo, y en parte como consecuencia de la propia ignorancia, encontramos que otro impedimento para acceder a este derecho es la desconfianza, unida a (o seguida de) la decepción. Es decir, la población no acude a exigir justicia al órgano competente, aun sabiendo de su existencia, porque no confía en él. Esto se refleja en la misma ENCUP 2003 que cita Carbonell: a la pregunta: “¿Cómo es la imagen que tiene us-

<sup>166</sup> Real Academia Española, *op. cit.*, pp. 154, 411 y 588.

<sup>167</sup> Carbonell, Miguel, en la presentación a la edición de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Miguel Carbonell (revisión y actualización), 152a. ed., México, Porrúa, 2006, p. IX.

<sup>168</sup> Villanueva, *El derecho a saber, cit.*, p. 94.

ted de los jueces y juzgados?”, 0.7% respondió que es muy buena, 11.4%, que es buena, 28.8%, que regular, 20.1% que mala, 7.5% que muy mala, y 31.5 no supo o no contestó.<sup>169</sup> Algo no está funcionando en un sistema jurisdiccional en donde el 56.4% de la población entrevistada, en una encuesta nacional, tiene una opinión negativa; es decir, *regular, mala o muy mala* de los juzgados. Pero eso no es todo, la siguiente pregunta en el cuestionario es *¿Por qué?*, a lo que el 8.9% respondió “Hay algunos honestos”, y sólo el 15.3% dijo que “Hacen su trabajo”; mientras que, ya en el lado inconforme, un 5.1% contestó “Ayudan a los ricos”; el 31.2% dijo que “No trabajan bien, no hay justicia”, y, por, si había alguna duda, el 34.4% afirmó que “Hay corrupción, impunidad”. Conclusión: el 70.7% piensa que, en otras palabras, no hay impartición de justicia.

Como se mencionó anteriormente, en nuestra experiencia dentro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF)<sup>170</sup> percibimos con asombro un marcado desconocimiento, no sólo del marco jurídico, sino de la existencia misma del Tribunal, y no hablamos únicamente de la sociedad en general, sino también del foro jurídico, donde los propios abogados (en sentido amplio) ignoran los medios de impugnación para hacer valer sus derechos frente a la autoridad administrativa. Aunque no es de extrañar que la población desconozca al contencioso y sus funciones, si los propios legisladores federales y locales se “olvidan” de su existencia. Sobran ejemplos en la propia CP, legislación federal y local, que muestran que cuando se debe incluir y mencionar al contencioso o a sus integrantes en algún precepto o supuesto, los ignoran y omiten completamente. Algunos ejemplos claros al respecto son los artículos 110 y 111 de la CP, la LOPJF y la Ley de Amparo (LA), por citar pocos casos. En efecto, se ha “olvidado” consciente e inconscientemente al contencioso; se le ha “menospreciado” no obstante la insistencia sobre su importancia de figuras de la talla de González Pérez, Fix-Zamudio, Fix-Fierro y Nava Negrete, entre otros.

Cabe añadir a la problemática expuesta en este apartado, que los derechos adjetivos o procesales son más complejos que otros en su asimilación, comprensión y ejercicio, por lo que en su difusión deberá acentuarse la combinación *información-educación* por parte de la autoridad.

No encontramos ninguna obra sobre la historia del acceso a la justicia en México, trabajo que invitamos a explorar; desde las civilizaciones origi-

<sup>169</sup> Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), INEGI-SEGOB, México, febrero de 2003. [http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/meladatos/encuestas/encpbc\\_239.asp?c=4887](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/meladatos/encuestas/encpbc_239.asp?c=4887).

<sup>170</sup> Quien esto escribe ocupa el cargo de magistrado en dicho Tribunal desde principios de 2003.

narias, pasando por la época colonial y llegando a la etapa independiente, consideramos que existe una auténtica veta para el investigador de la historia e historiografía del derecho. Basta recordar algunos clásicos, como *Información en derecho*, de Vasco de Quiroga, o el proyecto de *Ley de Procuradurías de Pobres*, de Ponciano Arriaga, para ubicar antecedentes de trascendencia histórica.<sup>171</sup> Dada la carencia historiográfica apuntada, tuvimos que abreviar en los estudios sobre la historia de los derechos humanos (o mejor dicho de su violación y desprotección) en México, que, aunque genéricos para efectos de nuestro tema, arrojan cierta luz sobre los antecedentes del acceso a la justicia en nuestro país.<sup>172</sup> Esta natural vinculación no hace sino confirmar que el derecho a la justicia se coloca como uno de los derechos fundamentales más importantes, pues es el que hace posible a todos los demás.

Actualmente se perciben como los principales problemas para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia, la desinformación y el miedo por parte de la mayoría de la población, muchas veces el segundo derivado de la primera. Como consecuencia y complemento de lo anterior, compartimos con Diego Valadés los problemas específicos que detectó, hace más de veinte años, en su conocida obra *La Constitución reformada*, como causas del alejamiento del justiciable de los órganos jurisdiccionales, y que en resumen son:

...desconocimiento de las normas; experiencias desfavorables; desconfianza en la probidad del juzgador; morosidad; propensión a las formas de autocomposición; pasividad ante la afectación de los derechos propios; recurrencia a mecanismos de denuncia publicitaria; procuración de justicia a través de instancias administrativas mediante la influencia; y desistimiento en procesos ya iniciados por la complejidad de las normas y la imposibilidad de sostenerse ante contrapartes superiores técnica y/o económicamente.<sup>173</sup>

La mayor parte de los problemas antes enlistados, o por lo menos los más importantes, serán tratados con más detalle a lo largo del presente trabajo, principalmente en los capítulos tercero y cuarto.

<sup>171</sup> Véase discurso de César Esquinca Muñoa, director general del Instituto Federal de Defensoría Pública, del 17/05/06, con motivo de la ceremonia de entrega de la Medalla Ponciano Arriaga, en *Revista del Abogado*, núm. 90, octubre 6, p. 14.

<sup>172</sup> Oscós Saíd, Gisella A., “La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Ensayo filantrópico o técnica legitimadora”, *Revista de Investigaciones Jurídicas ELD*, México, núm. 16, 1992, pp. 271-300, y Torre Rangel, Jesús Antonio de la, “Tradición hispanoamericana de los derechos humanos”, *Revista de Investigaciones Jurídicas ELD*, México, núm. 27, 2003, pp. 537-579.

<sup>173</sup> Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1987, p. 249. <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/971/1.pdf>.

## II. ENFOQUE PRÁCTICO DEL PROBLEMA DE ACCESO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

### 1. *Marco jurídico*

A diferencia de otros países, como Alemania, Argentina, Canadá, EUA, Holanda, Hungría, Israel, Lituania, y Reino Unido,<sup>174</sup> entre otros, con legislación (e infraestructura para su aplicación) *ad hoc* sobre la materia, México no cuenta con legislación especial ni específica sobre el derecho de acceso a la justicia, ni en materia contencioso administrativa ni en ninguna otra.<sup>175</sup> Lo poco que existe sobre la regulación de este derecho se encuentra disperso y en gran medida implícito en diversas normas, que van desde la CP, pasando por tratados, convenciones, leyes (procesales y orgánicas, federales y locales) y reglamentos. Ya precisamos en apartados anteriores que lo llamado por la doctrina *derecho de acceso a la jurisdicción* (artículo 17 constitucional), no puede interpretarse meramente como un derecho individual, sino que involucra intrínsecamente un contenido social y se traduce en la obligación de la autoridad de administrar justicia, con todo lo que ello implica.<sup>176</sup>

Si bien podemos desprender la existencia del derecho de acceso a la justicia de la CP en el artículo 17 antes citado, ello se logra mediante una interpretación, un tanto forzada, de la que podríamos prescindir si lo explicitamos en dicho precepto. Derecho a la jurisdicción y derecho a la justicia no son sinónimos, aunque se impliquen mutuamente. La jurisprudencia y la doctrina han tenido que estar interpretando (y explicando) su contenido en este sentido. Como ejemplo de la primera transcribimos la siguiente:

TESIS JURISPRUDENCIAL 85/2008 (PLENO) COSA JUZGADA.

EL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE ESA INSTITUCIÓN JURÍDICA PROCESAL SE ENCUENTRA EN LOS ARTÍCULOS 14, SEGUNDO PÁRRAFO Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNI-

<sup>174</sup> Para los países citados ubicados en Europa, véase [http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=102810](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102810), Canadá, véase <http://www.acjnet.org/nahome/default.aspx>, Argentina, véase [http://www.justiciaargentina.gov.ar/acceso\\_justicia.htm](http://www.justiciaargentina.gov.ar/acceso_justicia.htm). En EUA, existe un particular desarrollo a nivel estatal, como son los casos de Washington (State) <http://www.wsba.org/aj/>, Texas <http://www.teajf.org/> y Colorado <http://www.cobar.org/group/index.cfm?EntityID=dpwaj>.

<sup>175</sup> Un indicador que nos muestra la abismal diferencia cultural y jurídica al respecto entre el mundo hispano y el anglosajón se encuentra al introducir en el buscador Google la frase “access to justice”, la cual arroja 91.300,000 resultados o puntos de contacto, mientras que la frase española “acceso a la justicia”, únicamente presenta 1.270,000; menos de 70 veces su equivalente en inglés.

<sup>176</sup> Fix-Fierro, comentario al artículo 17 constitucional, *op. cit.*, p. 581.

DOS MEXICANOS. En el sistema jurídico mexicano la institución de la cosa juzgada se ubica en la sentencia obtenida de un auténtico proceso judicial, entendido como el seguido con las formalidades esenciales del procedimiento, conforme al artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dotando a las partes en litigio de seguridad y certeza jurídica. Por otra parte, la figura procesal citada también encuentra fundamento en el artículo 17, tercer párrafo, de la Norma Suprema, al disponer que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, porque tal ejecución íntegra se logra sólo en la medida en que la cosa juzgada se instituye en el ordenamiento jurídico como resultado de un juicio regular que ha concluido en todas sus instancias, llegando al punto en que lo decidido ya no es susceptible de discutirse, en aras de salvaguardar la garantía de acceso a la justicia prevista en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, *pues dentro de aquélla se encuentra no sólo el derecho a que los órganos jurisdiccionales establecidos por el Estado diriman los conflictos, sino también el relativo a que se garantice la ejecución de sus fallos*. En ese sentido, la autoridad de la cosa juzgada es uno de los principios esenciales en que se funda la seguridad jurídica, toda vez que el respeto a sus consecuencias constituye un pilar del Estado de derecho, como fin último de la impartición de justicia a cargo del Estado, siempre que en el juicio correspondiente se haya hecho efectivo el debido proceso con sus formalidades esenciales.<sup>177</sup>

Igualmente, en remisión a la cita Fix-Fierro antes transcrita (1), vemos que también la doctrina se ve forzada a interpretar el artículo 17 para explicar que “...el derecho de acudir a la jurisdicción del Estado se ha convertido en un verdadero derecho a la justicia, entendida ésta como un valor social que debe ser realizado”.<sup>178</sup>

La sola inclusión expresa del acceso a la justicia como derecho en la CP abriría una amplia gama para el intérprete constitucional, tanto el Legislativo como el jurisdiccional, que no puede más que redundar en beneficio del justiciable.

Al igual que sucedió en materia de acceso a la información antes de su legislación en nuestro país, los tratados internacionales sobre derechos hu-

<sup>177</sup> Acción de inconstitucionalidad 11/2004 y su acumulada 12/2004. Promoventes: Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y procurador general de la República. 25 de septiembre de 2007, Unanimidad de diez votos (ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán y Makawi Staines Díaz.

<sup>178</sup> Fix-Fierro, Héctor, “Comentario al artículo 17 constitucional”, en Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, t. III, México, 1996-2003, p. 581.

manos celebrados y ratificados por México son lo mejor que tenemos sobre el derecho de acceso a la justicia como tal. Prácticamente los mismos instrumentos internacionales que tratamos en el capítulo anterior con respecto al derecho de acceso a la información contienen igualmente preceptos que atañen al derecho de acceso a la justicia, especialmente la Declaración Universal de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14.1), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo (artículo 13), y el Pacto de San José (artículo 8o.);<sup>179</sup> este último de particular importancia desde el punto de vista de la coercitividad, dado el ya mencionado reconocimiento de la jurisdicción de la CIDH por nuestro país. Por el momento baste con puntualizar lo anterior, pues haremos mayores referencias al respecto en el último capítulo de este trabajo dentro del tema de la complementariedad de los tratados y convenciones.

Una de las pocas leyes, por no decir la única, que menciona el derecho de acceso a la justicia como tal es la Ley Federal de Defensoría Pública (LFDP):<sup>180</sup>

Artículo 1o. La presente Ley tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en los términos que la misma establece.

Aunque el esfuerzo y la intención son positivos, cabe precisar que la prestación del servicio de defensoría pública gratuita (artículo 2o. de la misma Ley), si bien puede colaborar en parte a la solución del problema, no podemos decir que *garantiza* el acceso a la justicia. Como ya se explicó anteriormente y se profundizará más adelante en este capítulo, el problema en cuestión tiene varias aristas, de las cuales la inaccesibilidad a los servicios de un defensor o asesor jurídico es sólo una de ellas.

Cabe puntualizar que el derecho de acceso a la justicia en materia penal, si bien guarda relación con lo administrativo, no podrá ser analizado en este trabajo, y su mención será tangencial. Igualmente, los diversos estudios sobre la problemática del acceso a la justicia en otras materias no administrativas, principalmente civil y laboral, si bien nos pueden servir, son tales

<sup>179</sup> Así como el Protocolo de San Salvador (1988) y Convención Interamericana contra la Corrupción (1996).

<sup>180</sup> DO, 28/05/98. <http://www.ifdp.cjf.gob.mx/Quees/marco.asp>.

las diferencias con lo contencioso administrativo, que impiden la analogía en muchos aspectos, más de los que se piensa.<sup>181</sup>

Con base en lo anterior, aunque no se encuentra plasmado claramente como tal, o mejor dicho, de manera idónea, existe en México el derecho de acceso a la justicia. Asimismo, al estar contemplada constitucionalmente la jurisdicción administrativa, es indudable que existe concretamente el derecho de acceso a la justicia contencioso administrativa,<sup>182</sup> y bajo los mismos principios que en cualquier otra rama del derecho. También resulta innegable que no puede haber otra interpretación del artículo 17 constitucional que aquella a favor de lo que anteriormente en este capítulo describimos como la “tutela jurisdiccional efectiva”.

La justicia administrativa, *lato sensu*, abarca una amplia gama de procesos, vías y órganos. Dice Daniel Márquez Gómez: “...tan justicia es el otorgamiento de una licencia, como la solución de una controversia entre partes, puesto que ambas actividades requieren aplicar el derecho en el caso concreto”. Es decir, todo acto administrativo (e incluso todo acto de la administración),<sup>183</sup> en su carácter de acción concreta encaminada a la aplicación de la ley, implica *per se* una cuestión susceptible de ser justa o no. Desde un punto de vista estricto, la justicia administrativa comprende desde los procedimientos ordinarios (derivados de los recursos administrativos o “en sede administrativa”), hasta los jurisdiccionales, ya sea ante tribunales de lo contencioso administrativo o juzgados de distrito. En este apartado, así como en el presente trabajo en lo general, concentraremos nuestra atención prioritariamente en la vía contencioso administrativa, abarcando sólo en forma tangencial el amparo administrativo o indirecto, figura esta última sobre la que el IJ-UNAM, mediante un equipo encabezado por Héctor Fix-Fierro, elaboró el que consideramos el mejor estudio sobre la realidad del tema y referencia obligada.<sup>184</sup> Sobre la vía ordinaria o administrativa, *stricto sensu*, se han realizado estudios serios, como el del autor ya citado

<sup>181</sup> Cabe comentar como dato cultural y social, que en México, tanto en la legislación como en la prensa, entre otros factores, al hablar de *justicia*, casi siempre se hace referencia, sin aclararlo, a la justicia penal, o en su defecto a la civil; o genéricamente a la justicia del fuero común que abarca básicamente a esas dos áreas del derecho. Un claro ejemplo lo tenemos en la recién publicada Ley del Fondo de Apoyo a la Procuración de Justicia en el Distrito Federal (GODF 18/05/07), que se limita a lo penal. Otro ejemplo lo tenemos en los periódicos, *El Reforma*, por ejemplo, en su sección de Justicia incluye prácticamente sólo cuestiones penales o de seguridad pública.

<sup>182</sup> Márquez Gómez, *Los procedimientos administrativos...*, *cit.*, p. 163.

<sup>183</sup> Figura que veremos más adelante en este capítulo al hablar del juicio contencioso.

<sup>184</sup> Fix-Fierro, Héctor, *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, México, IJ-UNAM, 2005, p. 115, y *Tribunales, justicia y eficiencia*, México, IJ-UNAM, 2006, p. 377.

en este trabajo, Daniel Márquez Gómez, intitulado *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*,<sup>185</sup> también de referencia obligada.

Sin entrar a fondo en los antecedentes históricos de la justicia administrativa, por no ser nuestro tema, además de ya existir material de calidad al respecto, al que remitimos;<sup>186</sup> únicamente diremos que resulta trascendente para efectos de nuestro estudio, mencionar que la impartición de justicia en esta rama del derecho es relativamente nueva, sobre todo a nivel local, donde surge en el Distrito Federal en 1971 como primera entidad federativa en crear un tribunal especializado.<sup>187</sup>

A nivel federal, desde la conocida Ley Lares de 1853 se crea un órgano jurisdiccional especializado en materia administrativa llamado Consejo de Estado; sin embargo, termina con la Revolución de Ayutla sin siquiera cumplir dos años de vigencia. No fue hasta 1936 cuando surgió la Ley de Justicia Fiscal, que creó al Tribunal Fiscal de la Federación, con competencia exclusiva en dicha materia, la cual es ampliada a todo lo administrativo 59 años después, con la reforma de 1995.<sup>188</sup>

Las bases constitucionales de la justicia contencioso administrativa, y por tanto del derecho de acceso a la misma, se encuentran en los artículos 17, 73, f XXIX-H, 104 1-B, 115 f II, 116 f V, y 122 base quinta, entre los principales.

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su 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.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

<sup>185</sup> Márquez Gómez, *Los procedimientos administrativos*, cit.

<sup>186</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991, 289 pp. (principalmente el capítulo cuarto); y Vázquez Galván, Armando y García Silva, Agustín, *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Ediciones Orto, 1977, 246 pp.

<sup>187</sup> Vázquez Galván, *ibidem*, p. 15.

<sup>188</sup> Lucero Espinoza, Manuel, "La transformación del contencioso administrativo en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVI, núm. 107, mayo-agosto de 2003, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/107/el/el12.htm> (consultada el 23/12/06).

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...].

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

[...].

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. [...].

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias,

procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;”

Artículo 116.

[...].

V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Artículo 122.

[...].

BASE QUINTA. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

Inmediatamente después de los fundamentos constitucionales antes transcritos, en la jerarquía normativa están los preceptos relativos de las Constituciones locales y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, seguidos por las leyes y códigos de lo contencioso administrativo, o, según el caso, por las leyes orgánicas y códigos procesales de los poderes judiciales locales; para terminar con los reglamentos, en su caso, de los respectivos ordenamientos antes citados.

Lejos de repetir lo que magistralmente ha desarrollado Jesús González Pérez (en colaboración con José Luis Vázquez Alfaro) en su *Derecho procesal administrativo mexicano*,<sup>189</sup> máxima obra en la materia, pues además de que seguramente lo haríamos de una forma incompleta y menos clara, pretendemos en este apartado más bien un enfoque práctico del contencioso administrativo en nuestro país, que resalte las facetas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública y con el acceso a la justicia.

Para efectos de claridad y concisión, precisamos desde este momento que al hablar genéricamente de autoridad o de órgano jurisdiccional, si no se hace la precisión respectiva, se entenderá que hablamos indistintamente

<sup>189</sup> México, Porrúa-UNAM, 3a. ed. (2 ts.), 2005, 1529 pp.

de órganos jurisdiccionales contencioso administrativos (OJCA), tanto federales como locales.

Para cerrar este apartado adelantamos una opinión sobre la que abundaremos al final de este capítulo, dentro del tema de la regionalización en la justicia contenciosa; consideramos que el artículo 115, fracción II, inciso a), sí impone la obligación de contar con órganos jurisdiccionales en materia administrativa a nivel municipal. A ello nos lleva la aplicación de algunos de los principios básicos de interpretación constitucional aplicables, como son el principio de incongruencia, el de legalidad, el de existencia de los derechos humanos y sus limitaciones, el de que todo poder es completo por sí mismo, y el de que la Constitución es un todo.<sup>190</sup>

#### A. *Recurso administrativo*

Además de la Federación, prácticamente todas las entidades federativas cuentan con ordenamientos específicos que regulan al acto administrativo,<sup>191</sup> tanto en su emisión como en su impugnación ante la misma entidad emisora.

Sin entrar en la discusión sobre la naturaleza jurídica del recurso administrativo, en el sentido de si es materialmente jurisdiccional o no,<sup>192</sup> baste decir que de acuerdo con la CP, dicho procedimiento cumple con un conjunto de actos o etapas básicas o mínimas indispensables, que a grandes rasgos son: la etapa de recepción de demanda y contestación, la de pruebas y audiencia (alegatos), y la de resolución.

Consideramos que la tendencia hacia la eliminación del recurso administrativo es inevitable, y que cada vez se convencen más sistemas procesales de su conveniencia. Con esto se elimina el problema que presenta el conocido como principio de definitividad (desarrollado principalmente en

<sup>190</sup> Arteaga Nava, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999, t. I, p. 43.

<sup>191</sup> Como ejemplo de lo anterior están dos ordenamientos que regulan la materia, uno a nivel local, concretamente la entidad capital, y otro, el caso federal:

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal:

“Artículo 1o. Las disposiciones de la presente Ley son de orden e interés públicos y tienen por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal. En el caso de la Administración Pública Paraestatal, sólo será aplicable la presente Ley, cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares”.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

“Artículo 1o. Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte”.

<sup>192</sup> Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos*, cit., pp. 37 y 215.

materia de amparo), en virtud del cual, de no agotarse todos los medios de impugnación existentes, en este caso previos al jurisdiccional, este último no será procedente.

Esta opinión la respalda, y en cierta forma la origina, uno de los más grandes estudiosos del derecho procesal administrativo, Jesús González Pérez, que nos dice:

Con buen criterio, la legislación procesal administrativa mexicana se aparta del criterio general de exigir que se agoten los recursos administrativos contra el acto. Por el contrario, en ellas se establece expresamente que, en los supuestos de que se prevea la posibilidad de deducir contra el acto un recurso administrativo, se entenderá que es potestativo y no requisito previo del proceso administrativo. Así por ejemplo, el artículo 29 de la LTCADF<sup>193</sup> contempla que: “Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso u otro medio de defensa, será optativo para la persona física o moral agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal. Si está haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, previo el desistimiento correspondiente, podrá ocurrir a juicio ante el Tribunal. El ejercicio de la acción ante este Órgano Jurisdiccional, extingue el derecho para promover otro medio de defensa”.

En congruencia, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF) establece el mismo principio:

Artículo 108. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal. El recurso de inconformidad tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido.

No así la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) ni la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, LOTEJFA (que es la que establece la competencia) ni tampoco la reciente Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA); es decir, ese “buen criterio” que elogia Jesús González Pérez no se da a nivel federal ni tampoco en muchas entidades federativas:

LFPA. Artículo. 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administra-

<sup>193</sup> González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, cit., t. I, p. 167.

tivo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

LFPCA. Artículo 2o. El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

#### LOTFJFA CAPÍTULO II. De la Competencia Material del Tribunal.

Artículo 14. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

1. [...].

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.<sup>194</sup>

<sup>194</sup> Resulta interesante el texto del precepto equivalente de la ley anterior a la vigente (*DO* 06/12/06): “Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

[...].

Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa”.

Artículo 15. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

El procedimiento para conocer de estos juicios será el que señale la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En otras palabras, contrariamente a la contundencia de la LPADF y otras leyes locales, a nivel federal se deja a cada una de las leyes existentes en materia administrativa el establecer si es optativo o no el recurso administrativo antes de acudir al juicio contencioso. Sobra decir que esto provoca confusión, incertidumbre y muchas veces indefensión, lo que hace más difícil el ya complicado acceso a la justicia administrativa, no sólo para el justiciable en general, sino también para los abogados y los propios juzgadores, que ante la imposibilidad de conocer la totalidad de la legislación en la materia, aunado a las imperfecciones, deficiencias y lagunas propias de la misma, incurren en contradicciones y confusiones, como lo demuestra la siguiente tesis del TFJFA:<sup>195</sup>

RESOLUCIONES EN LAS QUE SE DETERMINAN CUOTAS COMPENSATORIAS DEFINITIVAS O LOS ACTOS QUE LAS APLIQUEN. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CUANDO NO SE HAYA AGOTADO EL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 94 DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR. El artículo 94, fracción V de la Ley de Comercio Exterior, establece que es procedente el recurso de revocación en contra de las resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen. Por su parte, el artículo 95, segundo párrafo del mismo Ordenamiento jurídico dispone que dicho recurso se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo necesario agotarlo para la procedencia del juicio ante este Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; incluso, el último párrafo del citado precepto, precisa que las resoluciones no recurridas dentro del ámbito establecido en el Código Fiscal de la Federación, se tendrán por consentidas y no podrán ser impugnadas ante este Tribunal. Asimismo, el artículo 96 del Ordenamiento legal citado dispone que el recurso de revocación se interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución, o bien, contra la que lo ejecute, salvo

<sup>195</sup> TFJFA, Jurisprudencia No.V-J-SS-118, Ley de Comercio Exterior, Contradicción de sentencias Núm. 100(20)47/98/884/96/y otro/493/04-PL-03-01. Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión del 24 de febrero de 2006, por mayoría de 7 votos a favor y 4 votos en contra. Magistrado ponente: Manuel Luciano Hallivis Pelayo, secretario: Lic. Luis Edwin Molinar Rohana. (Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/63/2006).

que en el mismo recurso se impugnen ambos, caso en el que deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias definitivas, cuyo pronunciamiento será previo al correspondiente a los actos de aplicación. Si se interponen recursos sucesivos, uno contra la resolución que determinó la cuota compensatoria y otro contra los actos de aplicación, se suspenderá la tramitación de este último recurso, estando obligado el recurrente a dar aviso de la situación a las autoridades competentes para conocer y resolver dichos recursos, pudiéndose decretar la suspensión aún de oficio cuando la autoridad tenga conocimiento por cualquier causa de esta situación. Así pues, las reglas de impugnación de los actos a que se refiere el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, como son aquellos que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen, son absolutamente claras: Se define cómo deben ser impugnados, en qué orden, ante quién y qué pasa si no se hace siguiendo el orden de la ley. De ahí que los juicios contencioso administrativos en los que en la resolución impugnada se determinen o apliquen cuotas compensatorias definitivas sin haber agotado previamente el citado recurso de revocación, son improcedentes, en virtud de estar en presencia de un acto no definitivo, que puede impugnarse por medio del recurso en análisis y cuyo agotamiento es obligatorio, pues la propia Ley precisa la prelación que tienen que ser definidas la legalidad, tanto del acto determinante, como del que aplica las cuotas compensatorias, los cuales están vinculados entre sí imponiendo el deber de decidir la legalidad de la determinación y sólo posteriormente la legalidad del cobro.

Es así que de lo anterior desprendemos la necesidad de distinguir entre el recurso de *revisión* que establece la LFPA, y es en principio optativo, de los recursos en materia de contribuciones como un ámbito en el que no aplica la regla anterior; caso concreto, el del recurso de *revocación*, objeto de la tesis arriba transcrita, cuya obligatoriedad se impone por la Ley de Comercio Exterior, y su trámite es conforme al Código Fiscal de la Federación.

Estamos de acuerdo en que el autocontrol por parte de la administración pública, o cualquier ente público o autoridad sería lo mejor, siempre y cuando se viva en un mundo ideal, en donde la propia instancia tenga la absoluta madurez, cercana a la perfección, de ser juez y parte sin la menor dosis de subjetividad, con plena conciencia de la probable responsabilidad administrativa y/o civil y/o penal en que pudiera incurrir en caso de juzgar imparcialmente. Esto no va, por lo menos históricamente, con la naturaleza humana, y por ende tampoco con la naturaleza de las instituciones gubernamentales mexicanas. Sin mayor explicación, afirmamos que el escenario descrito no es posible, por lo menos en el México actual, en donde la objetividad del procedimiento administrativo resulta insostenible. Empecinarnos

en seguir con esta inercia provoca un desgaste innecesario, y por demás perjudicial.

Asimismo, los tribunales integrantes del Poder Judicial de la Federación se han visto en la necesidad de precisar, o por lo menos de contribuir a ello, sobre si existe obligatoriedad o no de agotar el recurso administrativo antes de acudir al juicio contencioso, en aras del principio de definitividad:

1) Tesis: 2a./J. 139/99. REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA.

EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las “vías judiciales correspondientes” como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en

la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.<sup>196</sup>

2) Tesis: II.A.81 A, tomo: X, octubre de 1999.

RESOLUCIONES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD Y NO EL DE AMPARO. El juicio de amparo indirecto que se promueve en contra de una resolución de la Procuraduría Federal del Consumidor, resulta improcedente en términos del artículo 73, fracción XV de la Ley de Amparo, por no satisfacer el principio de definitividad que lo rige, si previo a él, no se agota el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de conformidad con el artículo 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, sin que sea obstáculo para ello que el artículo 143 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, establezca que en contra de la resolución emitida para resolver algún recurso no procederá otro, y tampoco que el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo disponga que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán intentar el recurso de revisión o las vías judiciales correspondientes, toda vez que el juicio de amparo, no puede ubicarse dentro del último supuesto.<sup>197</sup>

3) (TC014576.9AD5)J/53. COMPETENCIA ECONÓMICA.

EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL RELATIVA NO ES OPTATIVO, SINO OBLIGATORIO. El recurso de reconsideración, previsto en el artículo 39 de la Ley Federal de Competencia Económica, constituye un presupuesto indispensable y obligado de agotar antes de acudir a las vías jurisdiccionales correspondientes (juicio contencioso administrativo o juicio de amparo) ya que la resolución administrativa con la que culmina, agota el análisis de legalidad en sede administrativa, en tanto es el acto que define, cierra o da certeza a la situación jurídica constituida por la serie de actos desarrollados por la autoridad de competencia en sede administrativa y con intención indagatoria y sancionadora; además que, la interposición del recurso, incide en que las anteriores decisiones queden sub iudice y a expensas de lo que se decida en la terminal o concluyente que es la recaída al recurso. En efecto, cuando el citado artículo instituye que el recurso de reconsideración procede en contra de: “las resoluciones dictadas por la Comisión...” se refiere a las resoluciones consistentes en los actos decisorios terminales (como

<sup>196</sup> Registro: 191,656. *Contradicción de tesis 85/98*. Entre las sustentadas por el Primero y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito. 19 de noviembre de 1999. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

<sup>197</sup> Amparo en revisión 532/98.

lo puede ser) el del procedimiento administrativo en forma de juicio y será, por tanto, ésta última contra la que se pueda alegar, en la vía jurisdiccional correspondiente, la aplicación de normas de carácter general que se estimen inconstitucionales, por aspectos de legalidad y vicios en el procedimiento. No obsta a lo anterior que el párrafo primero del citado numeral no sea claro en cuanto a la obligatoriedad de agotarlo ni el uso de la expresión: “se podrá interponer, ante la propia Comisión, recurso de reconsideración...” ya que en el ámbito legislativo el verbo “poder” no necesariamente tiene el significado de discrecionalidad, alternatividad u opción sino que, en ocasiones, como en el caso, se utiliza en el sentido connotativo de “obligatoriedad”, pues en tal hipótesis se entiende como un deber, ya que de no ejercer la facultad impugnativa, tiene efectos preclusivos y de consentimiento del acto que pudo ser cuestionado. En efecto, no siempre es claro el sentido en que el legislador utiliza el verbo “poder”, por lo que para descubrir la verdadera intención del creador de la ley, debe de leerse e interpretarse dentro del contexto pertinente y los efectos que produce, al tenor de los principios generales de derecho y de la hermenéutica jurídica que aconsejan necesario armonizar o concordar todos los artículos relativos a la cuestión que se trate de resolver; máxime en aquellos casos donde el verbo, por sí solo, no es determinante para llegar a la conclusión de que la disposición normativa en que se haya inserto, otorga una facultad potestativa o discrecional a la autoridad administrativa sino que es menester entenderlo e interpretarlo en contexto y conforme a sus consecuencias. A mayor abundamiento y ante la incertidumbre que provoca la redacción del precepto legal en cita, es pertinente acudir a la fuente legislativa para desentrañar el verdadero sentido y fin pretendido por el legislador. Es así que la discusión sobre la reforma al citado precepto, suscitada en la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 1992, desechó la propuesta del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en el sentido de que se considerara optativo interponer el recurso de revocación (*sic*) ante la Comisión Federal de Competencia contra sus propias resoluciones, o bien, el juicio de nulidad ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, lo que lleva a concluir, la convicción del legislador, respecto a que el recurso de reconsideración que prevé el numeral en cuestión es de interposición obligatoria.<sup>198</sup>

<sup>198</sup> Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 478/2006. The Coca-Cola Export Corporation. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 360/2006. Coca-Cola Femsa, S. A. de C. V. y Panamco México S. A. de C. V. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 481/2006. Embotelladora Zapopan, S. A. de C. V. y otra. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 515/2006. Industria Refresquera Peninsular S. A. de C. V. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión

Independientemente de todo lo que se haya dicho para justificar la existencia, o sobrevivencia, del recurso administrativo ordinario, vamos a prescindir de contra argumentar al respecto. Nos limitaremos a decir que actualmente, en un mundo que se mueve a un ritmo distinto al de hace tres o incluso dos décadas, las necesidades económicas, jurídicas y sociales de la población ya no pueden soportar retrasos procesales de meses o inclusive años, producto de un procedimiento administrativo autocorrectivo en donde la instancia que juzga, al ser juez y parte, generalmente termina confirmando, casi siempre por razones de autoprotección. En efecto, evitar la responsabilidad administrativa es quizá la principal causa de que una aplastante mayoría de actos administrativos impugnados se confirmen. En un segundo término habrá otras razones, como la de justificar el rendimiento, y consecuentemente los nombramientos o ratificaciones de los inferiores jerárquicos; o fortalecer la imagen de la entidad en cuestión; entre muchas otras intrínsecas a la propia naturaleza humana del servidor público. Al respecto nos dice Daniel Márquez Gómez:

...en materia de justicia, sobre todo la justicia que aplica la administración, las estadísticas son frías fuentes de relaciones numéricas, puesto que a la unilateralidad de su generación se le debe agregar su amplio sentido político, circunstancia que las priva de objetividad. Tampoco se especifica en ellas (las estadísticas) las tensiones que subyacen en cada expediente concluido, que son, evidentemente, las “influencias” que podrían invocar las partes para proteger sus intereses que se dilucidan en los mismos, lo que nos lleva a la impunidad y a su gemelo, la corrupción... no se ha encontrado la regla que... permita aplicar criterios jurídicos claros, precisos, eficaces, eficientes y, sobre todo, justos, que garanticen el pleno respeto a las garantías de los gobernados en la justicia que se administra en el Poder Ejecutivo en nuestro país. Tampoco se ha logrado la correcta aplicación en los expedientes justiciables, y, en la decisión final, el derecho es hábilmente burlado por leguleyos o profesionistas sin formación jurídica, para satisfacer los intereses del grupo que los llevó al puesto o sus intereses muy particulares; y qué decir de la imparcialidad que brilla por su ausencia en los procedimientos a cargo de la administración pública, puesto que, contra toda lógica procesal, los funcionarios se constituyen, indebidamente, en juez y parte en los mismos.<sup>199</sup>

Actualmente se experimenta un ejemplo que parece estar funcionando y provocando cierta resonancia. Se trata del recurso administrativo ante el

sión 519/2006. Propimex, S. A. de C. V. y otros. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

<sup>199</sup>Márquez Gómez, *Los procedimientos administrativos...*, cit., pp. 166 y 167.

IFAI, mediante el cual se impugna el acto administrativo del sujeto obligado a proporcionar la información, que de acuerdo con el solicitante viole total o parcialmente su derecho de acceso a la información pública. La diferencia con el recurso administrativo ordinario tradicional es que la instancia que resuelve no es el superior jerárquico de quien emite el acto impugnado, ni siquiera es parte del mismo ente administrativo. Es ajeno e independiente en su decisión. No es casual que por esta razón esté funcionando mejor.

### B. *Juicio contencioso*

En nuestro país existe una gran heterogeneidad y disparidad en materia contencioso administrativa, lo cual se hace patente con la existencia, por un lado, de entidades federativas que ni siquiera cuentan con un sistema contencioso administrativo, y por otro, estados que inclusive ofrecen, en consonancia constitucional (artículos 115 y 116), un doble nivel de justicia en la materia, es decir, estatal y municipal.

En 1990,<sup>200</sup> Máximo Gámiz Parral escribió: “En la mayoría de los estados, y salvo algunos recursos administrativos locales, se carece de regulaciones procesales y de tribunales competentes para plantear los conflictos que se presentan con los actos administrativos que van en contra de los intereses de los particulares”.<sup>201</sup> Afortunadamente, en la actualidad<sup>202</sup> la situación se ha revertido, y la mayoría de las entidades cuentan con recursos y tribunales (o por lo menos instancias contencioso administrativas). De cualquier forma, muchos de los comentarios anteriormente vertidos siguen siendo plenamente válidos, y deben ser tomados en cuenta.

Partiendo de la base constitucional arriba descrita y transcrita en este capítulo, tanto a nivel federal como en 31 entidades federativas existen leyes reguladoras del juicio contencioso administrativo con diferentes modalidades (en algunos casos limitado al juicio de nulidad y en la minoría a lo fiscal).

Como regla general, el proceso para impugnar los actos administrativos que impliquen una resolución definitiva es denominado por los diversos ordenamientos, y conocido doctrinalmente, como “juicio de nulidad”; y tendrá indefectiblemente como consecuencia, en caso de admitirse a trámite, la confirmación del acto impugnado o la declaración de nulidad, ya sea lisa y llana o “para efectos”.

<sup>200</sup> Con reedición en 2000.

<sup>201</sup> Gamiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2a. ed., México, IJ-UNAM, 2000, p. 327.

<sup>202</sup> A julio de 2008, sólo Puebla carece de una vía contencioso administrativa.

Dado el enfoque práctico que anunciamos en el subtítulo de este apartado, es importante destacar que parte de lo aquí expuesto deriva de la percepción que del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales tenemos desde adentro de los mismos, producto del diario devenir en nuestra actividad profesional. Al respeto, cuando generalicemos, intentaremos excepcionar a las legislaciones y tribunales que no adolecen de las irregularidades que se describan.

A grandes rasgos y a reserva de analizar y sustentar cada afirmación, podemos afirmar que la mayoría de las legislaciones, y por ende los procesos y tribunales de lo contencioso administrativo del país por ellas regulados, son obsoletas e incompletas en muchos aspectos, sin perjuicio, insistimos, del riesgo que implica toda generalización. Muchos de los órganos jurisdiccionales creados ni siquiera cuentan con autonomía (presupuestal), lo cual contradice la naturaleza misma de un órgano jurisdiccional. En lo general, las medidas cautelares son deficientes, incompletas y en ocasiones inoperantes. La mayoría de los juicios se resuelven por cuestiones de forma, específicamente por fallas de fundamentación y/o motivación, para efectos de que la autoridad respectiva vuelva a emitir un acto corrigiendo las deficiencias mencionadas, causal de nulidad de la que se abusa por parte de actores y juzgadores, pues un porcentaje mayoritario se impugna y se resuelve por esta vía, según reiteramos más adelante en este trabajo.

En virtud de sus deficiencias, principalmente legislativas, y no obstante el principio de definitividad como regla general, el sistema contencioso administrativo del país, si se puede hablar de tal, en ocasiones paradójicamente *compite* (y pierde) con el juicio de amparo administrativo indirecto como vía de impugnación paralela. Para muestra bastan las siguientes tesis de jurisprudencia:

Tesis: 2a./J. 71/2002. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO. El artículo 59, primer párrafo, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al establecer que sólo el presidente de la Sala respectiva puede conceder la suspensión de la ejecución de los actos que se impugnen mediante el juicio de nulidad, previa petición del Magistrado instructor a quien, a su vez, le fue solicitada por el actor, exige un requisito adicional a los previstos en la Ley de Amparo para la concesión de tal medida precautoria, ya que el único requisito que contempla este último ordenamiento, en relación con la instancia de parte, es el previsto en la fracción I de su artículo 124, consistente en que el agraviado solicite expresamente al órgano de amparo la concesión de la medida suspensiva, por lo que entre el agraviado y la auto-

ridad facultada para proveer sobre la suspensión solicitada no interviene otra voluntad. Por el contrario, en el supuesto del citado artículo 59, la suspensión de la ejecución de los actos impugnados involucra otra voluntad entre la del peticionario de la medida suspensiva y la de la autoridad competente para otorgarla, lo cual se traduce en una exigencia adicional, no prevista en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado. Consecuentemente, debe estimarse que en el caso en cita resulta procedente el juicio de garantías, conforme a lo previsto en el primer párrafo de la fracción XV del artículo 73 de la ley reglamentaria de referencia, como excepción al principio de definitividad que lo rige, sin necesidad de agotar previamente el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.<sup>203</sup>

Tesis: I.4o.A. J/29 (feb 2004). JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTARLO ANTES DE ACUDIR AL AMPARO, PORQUE LA LEY QUE RIGE A DICHO TRIBUNAL EXIGE MÁS REQUISITOS PARA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO QUE LA LEY DE AMPARO. Conforme a lo dispuesto en los artículos 107, fracción IV, constitucional y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los recursos o medios de defensa ordinarios que establezca la ley del acto reclamado, excepto cuando ésta exija mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión. A este respecto, los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal imponen un requisito para conceder la suspensión que no exige la Ley de Amparo, consistente en condicionar la concesión de la medida cautelar a que se realice una consulta ciudadana, sin que además precisen en qué casos debe tramitarse y desahogarse, ni tampoco especifican o limitan que deba realizarse con aquellos vecinos a los que pueda afectar la suspensión, generándose así incertidumbre debido a la vaguedad del precepto, en la medida en que no especifica en qué casos debe llevarse a cabo ésta y la concerniente discrecionalidad

<sup>203</sup> Registro 186636. Localización: Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XVI, julio de 2002. Página: 153. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Contradicción de tesis 92/2001-SS. Entre las sustentadas por el Segundo y el Décimo Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de junio de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Gutiérrez. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Ferrer MacGregor Poisot. Tesis de jurisprudencia 71/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de junio de dos mil dos. Registro No. 17194. Asunto: contradicción de tesis 92/2001-SS. Promovente: entre las sustentadas por el segundo y el décimo segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. Localización: 9a. Época; 2a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; XVI, agosto de 2002; pág. 437.

que confiere a las autoridades de dicho tribunal, lo que eventualmente la hace obligatoria en cualquier caso o supuesto. Además, los preceptos en cuestión remiten a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que establece el mecanismo de consulta a la ciudadanía, que exige cumplir diversos requisitos como el de difundir ésta en los medios masivos de comunicación y una solicitud a las autoridades administrativas que son las facultadas para convocar la consulta. Por tanto, es evidente que los preceptos en cuestión exceden los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo para conceder la suspensión y, por tanto, *no es necesario agotar el juicio ante dicho tribunal antes de acudir al amparo*.<sup>204</sup>

Pudiera pensarse, o, mejor dicho, quisiera pensarse, que después de conocida esta tesis, tanto el TCADF como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) hubieran coordinado acciones para trabajar conjuntamente en la modificación de la legislación respectiva. Pero no ha sido así.

Además, esta “competencia” que vive el juicio contencioso con el amparo administrativo indirecto no es la única, ni se presenta sólo a nivel local. Tampoco tiene su única causa en la jurisprudencia federal como es el caso anterior. La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal (LOPJF) establece:

Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

<sup>204</sup> Registro: 182,164. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XIX, febrero de 2004. Página: 909. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 2853/2001. Armando López Herrera. 22 de noviembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez. Amparo en revisión 36/2002. Ernesto Herrera Saldaña. 27 de febrero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Rafael Blanco Salazar. Amparo en revisión 55/2002. Miguel Acuautla García y otros. 3 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías. Amparo en revisión 85/2003. Alma Delia Hernández Reyes. 19 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: José Luis Fuentes Reyes. Amparo en revisión 517/2003. Carlos Alberto Ramírez López. 3 de diciembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Ángela Alvarado Morales. Véase: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, octubre de 2002, página 1393, tesis I.6o.A.29 A, de rubro: “Juicio de nulidad ante El Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No es necesario agotarlo previamente a la interposición de la demanda de amparo (texto vigente de los artículos 58 y 59 de su ley, a partir del dieciocho de agosto de dos mil).

No vemos cómo salvar una yuxtaposición con la competencia del TFJFA, contenida en el ya citado artículo 14 de su Ley Orgánica:

Artículo 14. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

[...].

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

[...].

Otro caso muy ilustrativo del rezago legislativo que produce la inoperatividad y obsolescencia jurisdiccional es la figura de la sentencia, elemento cuya regulación y ejecución influye de manera toral en el nivel de acceso a la justicia administrativa. Ilustra lo anterior la siguiente tesis:

Tesis: I.7o.A.J/31. Nulidad.

REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL. Los artículos 80 a 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no prevén textualmente las figuras jurídicas de “nulidad lisa y llana” o “nulidad para efectos”, limitándose a precisar que dicho tribunal podrá decretar la nulidad de los actos impugnados, y que sus sentencias habrán de ejecutarse en los términos que dispongan éstas. A efecto de determinar si la nulidad decretada por las Salas de dicho órgano contencioso administrativo debe ser lisa y llana, o en su defecto, para efectos, deberá estarse a los criterios jurisprudenciales en la materia, así como a los principios que rigen el derecho administrativo. Se decretará la nulidad lisa y llana cuando el acto impugnado adolezca de vicios ostensibles y particularmente graves, que bajo ninguna forma pueden ser convalidados; el resultado jurídico de este tipo de nulidad implica la existencia de cosa juzgada, por lo que la autoridad demandada no podrá emitir una nueva resolución en el mismo sentido; por ejemplo, la incompetencia del servidor público que emitió el acto impugnado, y por regla general, en los asuntos en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal estudie el fondo del asunto, determinando que la conducta del particular está

justificada por alguna norma de carácter general, o que los hechos que generaron el acto administrativo o fiscal no encuadran en el supuesto normativo invocado por la demandada. Por otra parte, la nulidad para efectos procede en los casos en que el acto impugnado contenga vicios subsanables, o que los mismos se encuentren en el procedimiento que le dio origen, lo que doctrinalmente se conoce como vicios de nulidad relativa; la consecuencia jurídica de dicha determinación obliga a la autoridad a subsanar tales ilicitudes, ya sea reponiendo el procedimiento o dictando una nueva determinación; de manera ejemplificativa, y no restrictiva, se pueden citar defectos u omisiones en el llamamiento al procedimiento administrativo (emplazamiento); no brindar oportunidad de probar y alegar; indebida fundamentación y motivación; y el no constreñimiento de la resolución a la cuestión debatida, que se forma con la pretensión del Estado y las defensas del particular, como sería la falta o indebida valoración de pruebas.<sup>205</sup>

La problemática de la justicia contenciosa antes expuesta ha sido detectada tanto mediante su diaria aplicación como a través de la teoría especializada; esto ha sido ampliamente analizado por la doctrina y las instancias involucradas, principalmente los juzgadores, en distintos foros y mediante organizaciones creadas para tales efectos, encabezadas originalmente y en forma principal por la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A. C. (AMTCA),<sup>206</sup> y hoy también por la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ); la propia SCJN y el TEJFA, este último a través del Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa (IEJA). Las propuestas para perfeccionar el marco ju-

<sup>205</sup> Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 1) Amparo directo 3487/2003. Luis Ordaz Garduño. 22 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales. 2) Amparo directo 113/2005. Servicio Mérida, S. A. de C. V. 4 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales. 3) Amparo directo 208/2005. Etal, S. A. de C. V. 22 de junio de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretario: Luis Huerta Martínez. 4) Revisión contenciosa administrativa 83/2005. Subprocuradora de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, en representación del Director General de la Comisión de Aguas del Distrito Federal, actualmente Sistema de Aguas de la Ciudad de México. 17 de agosto de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretaria: Aurora del Carmen Muñoz García. 5) Amparo directo 276/2005. Rigoberto Torres Salcido. 31 de agosto de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Hugo Luna Baraibar.

<sup>206</sup> Creada en 1991, y que al 05/12/06 incluía a magistrados de 26 órganos jurisdiccionales que cuentan con algún mecanismo de justicia contencioso administrativa; información proporcionada telefónicamente, en la fecha antes referida, por el presidente de la Asociación, magistrado Eugenio Castellanos Malo.

rídico ya existen, son reales y comúnmente aceptadas. Con base en el trabajo de años, a la vez causa y producto de convenciones, conferencias, encuentros y todo tipo de reuniones formales e informales, tanto nacionales como internacionales (esfuerzo materializado, proyectado, difundido o publicitado a través de memorias, artículos, ponencias, etcétera), se han venido recogiendo múltiples ideas y propuestas claras y concretas, para tratar de hacer cada vez mejor nuestra justicia contencioso administrativa.

Experiencias compartidas con otros países nos han presentado escenarios y enfoques distintos, con la gran ventaja de ofrecer modelos que, en caso de ser útiles en su aplicación, pueden ahorrar años de trabajo, investigación y experimentación, y consecuente e innegable beneficio social. Además, estos contactos institucionales se han dado con sistemas que implican comparaciones válidas y aplicables a México; es decir, con países con los que se tienen factores en común, que permiten y hacen viable dicha comparación. Tales son los casos de Argentina,<sup>207</sup> Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, y España entre otros.

Algunos de los principales problemas a resolver, que han sido detectados en nuestra justicia contencioso administrativa, son los siguientes:

- Deficiencias graves en la regulación de las medidas cautelares, alma de la justicia administrativa, figura pobremente regulada en la mayoría de los ordenamientos contenciosos, y restringida en casi todos ellos únicamente a la suspensión, con criterios muy limitados y desactualizados. Un ejemplo ilustrativo en la práctica diaria del TCADEF, por citar un ejemplo local, pero representativo, es que no se cuenta con facultades para ordenar a la autoridad administrativa que permita circular a un vehículo *no verificado*, para efectos precisamente de que pueda trasladarse al *verificentro* y cumpla con el trámite que se le exige, pero que al mismo tiempo se ve impedido para hacerlo sin violar la ley. Esto se da por no contemplarse en ley medidas cautelares positivas, figura que se explica con mayor detalle en el capítulo cuarto.
- Carencia de facultades de los OJCA para llevar a cabo de manera directa, ya sea con su propio personal o mediante orden a la fuerza

<sup>207</sup> Consideramos que este país cuenta con modelos dignos de estudio y comparación en su legislación procesal administrativa, de lo cual proporcionamos dos ejemplos contundentes: la Provincia de Buenos Aires (con la Ley 12.008 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires y la Ley 12074 del Fuero Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires. <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/html/ley189.html> y <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-12074.html>.

pública, cualquier acción para hacer cumplir las medidas cautelares ordenadas, principalmente aquello que atañe a la suspensión, tanto en su faceta preventiva como restitutoria, que en realidad constituye, esta última, una medida cautelar positiva. Ni siquiera en situaciones en las que puedan causar daños irreparables o considerables, y que la autoridad obligada no es capaz, por causa imputable o no a ella, de responder inmediatamente. El ejemplo práctico aquí se da con frecuencia, cuando el OJCA otorga una medida cautelar en día cercano al fin de semana (jueves o viernes), y al intentar notificar a la autoridad en cuestión ésta ya cerró sus oficinas, por lo que la orden de suspender cualquier procedimiento (en lo fáctico) para restringir el servicio hidráulico, por ejemplo, que ya esté en vías de ejecución ese día o programado para el día siguiente (sábado), no podrá ser cumplida, y el justiciable será privado de un servicio vital como es el agua.

- Exclusión injustificada de las normas de carácter general emitidas por entes formalmente administrativos, de la gama de actos administrativos impugnables ante los tribunales contenciosos. La inclusión se da sólo en algunas entidades, encabezadas por el Estado de México,<sup>208</sup> y recientemente y de manera temerosa en la nueva LFPCA, que si bien por primera vez incluye a los “...Decretos y Acuerdos de carácter general...”, excluye a los reglamentos. La ilegalidad, que no siempre implica inconstitucionalidad (por lo menos no *directamente*), de diversos preceptos de algunos reglamentos, como el de tránsito o el de construcciones, difícilmente podrá ser combatida por el afectado.
- Desconocimiento del interés simple en materia ambiental, para denunciar violaciones ante la autoridad administrativa, y así contar con legitimación activa para impugnar actos u omisiones de dicha autoridad ante los tribunales administrativos. Es decir, la inexistencia de legitimación activa sin tener que acreditar un perjuicio personal y directo, y ni siquiera un interés legítimo. Quizá lo más cercano al reconocimiento legislativo del interés simple lo tenemos en México con el reciente Código para la Biodiversidad del Estado de México;<sup>209</sup> aunque cabe precisar que a nivel federal también existe en materia ambiental

<sup>208</sup> Artículo 229, fracción VII, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, <http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/legistel/LyEFra.asp>.

<sup>209</sup> Código para la Biodiversidad del Estado de México (POGGEM 03/05/06). “Artículo 1.8. Toda persona podrá presentar denuncia ante las autoridades correspondientes de hechos, actos u omisiones que constituyan infracciones a las disposiciones del presente Código y su reglamentación. Para dar curso a la acción ciudadana basta el señalamiento de los hechos que constituyan la causa de la denuncia. Se reconoce el derecho de toda persona física o

un dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, que “reconoce el interés simple como jurídico” (es decir, “juridifica” al primero) para efectos de responsabilidad civil por daños,<sup>210</sup> lo cual pudiera ser un error técnico en el que no podemos extendernos aquí. Asimismo, al respecto se emitió recientemente un criterio aislado que, con base en un precepto de la Ley General de Asentamientos Humanos, sigue una línea similar al dictamen antes citado, y sobre lo cual profundizaremos en los siguientes capítulos.<sup>211</sup> Esto tampoco es nuevo en otros países; en Argentina se reconoce a nivel federal en la Ley General del Ambiente de una forma más clara y contundente.<sup>212</sup> Las omisiones en materia ambiental (residuos, contaminación por emisiones, etcétera) tanto de

jurídica colectiva para ejercitar las acciones previstas por este Código”, <http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/legistel/LyEFra.asp>.

<sup>210</sup> Dictamen de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con proyecto de decreto que expide la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental y que deroga el artículo 203 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (*Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 1897, 1o. de diciembre de 2005). “Artículo 7o. Tienen interés jurídico y legitimación activa, y podrán demandar ante los tribunales federales la reparación en especie del deterioro ambiental: I. [...] II. Cualquier persona física que tenga su domicilio en el municipio o delegación del Distrito Federal en donde se dio el deterioro ambiental, que haya habitado en él por lo menos durante los cinco años anteriores al acto u omisión que le dio origen, y...”. Aprobado en lo general en la Cámara de Diputados con 204 votos en pro, 104 en contra y 20 abstenciones, el 1o. de diciembre de 2005. En lo particular los artículos 7o. y 15, reservados. Turnado a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/dic/Dicta-20051201Ambiente.html>.

<sup>211</sup> Interés jurídico en el amparo, lo tiene para reclamar el permiso para instalar una estación de distribución de gas otorgado a un tercero, la asociación de colonos de la comunidad. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito Clave: Tc014568.9adj. Precedente: Amparo en revisión 496/2006.- Típic Asociación de Nativos y Colonos de San Pedro Tlahuac, Asociación Civil. 17 de enero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.

<sup>212</sup> Ley 25675 General del Ambiente. Ley 25.675, sancionada el 06/11/2002. Decreto 2413, 27/11/2002. “Artículo 30: Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción. Deducida demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros. Sin perjuicio de lo indicado precedentemente toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo”. Para profundizar en el tema recomendamos la versión comentada, interpretada y concordada del reconocido especialista argentino Néstor A. Cafferatta.

la autoridad en forma directa como de los particulares infractores no sancionados por la primera (conducta negativa o de omisión), podrían impugnarse directamente ante el OJCA, a efecto de anular un permiso o concesión, o de ordenar la emisión de un acto específico.

- Exclusión en diversas leyes del interés legítimo e imposición del interés jurídico como único presupuesto de la acción. Ilustramos con un ejemplo por qué es toral esta figura, exclusiva de la justicia contencioso administrativa, pues aún no es reconocida en amparo. Si por un error de catastro la autoridad fiscal finca un crédito fiscal y lo ejecuta (grava el predio equivocado, *v. gr.* predio contiguo), el afectado nunca podrá acreditar interés jurídico, pues toda su documentación contendrá una cuenta predial y un nombre distintos a pesar de ser su predio el señalado y afectado de hecho y de derecho. Otro ejemplo es la común falta de documentación para acreditar un acto de autoridad cuando ésta, por negligencia o dolo, no proporciona el original o una copia del acto (*v. gr.* acta de visita, determinación de adeudo, etcétera).
- Ambigüedad en la regulación del interés legítimo como requisito para acudir a la vía contencioso administrativa. La reforma del 29/01/04 al artículo 34<sup>213</sup> de la LTCADF establece el interés jurídico como requisito “En los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas...”. Esto creó una confusión tanto en los juzgadores como en los litigantes, ¿es requisito de procedibilidad para admitir la demanda o, al hablar de sentencia se entiende que basta el interés legítimo para admitir y será materia del fondo del asunto la acreditación de un perjuicio personal y directo?
- Exclusión en la mayoría de las leyes de la responsabilidad patrimonial de la autoridad de las facultades de los tribunales contenciosos. Lo contrario ya sucede a nivel federal y en algunas leyes locales. Si los OJCA conocen de responsabilidad de los servidores públicos, lo práctico y viable es agregar también lo patrimonial, a efecto de conjuntar ambas en un solo órgano jurisdiccional.
- Omisión o ambigüedad sobre la competencia para conocer de las resoluciones en materia de acceso a la información pública, dictadas por los OAIP.<sup>214</sup> Contrariamente a la LFTAIPG y la mayoría de las entida-

<sup>213</sup> “Artículo 34. Sólo podrán Intervenir en el juicio, las personas que tengan interés legítimo en el mismo. En los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso”.

<sup>214</sup> La LTAIPDF (*GODF*, 28/03/08) establece: “Las resoluciones que emita el Instituto serán definitivas, inatacables y obligatorias para los Entes Públicos y los particulares. Los

des, Distrito Federal incluido, otras leyes encabezadas por el Estado de México sí son claras sobre las facultades del TCA para conocer sobre esta materia. La actualidad de este problema se desarrolla en detalle en el capítulo tercero.

- Exclusión de particulares en funciones de autoridad, o que prestan servicios públicos, como autoridad administrativa para efectos de la impugnación de sus actos, como ya lo hacen algunas legislaciones locales en ciertas materias.<sup>215</sup> La problemática al respecto se expone de manera contundente a través de casos prácticos en el siguiente capítulo.
- Limitación del tribunal contencioso a juicio de nulidad y a cuestiones de legalidad a través de dicho juicio como única vía, excluyendo facultades de pleno derecho y la aplicación difusa de la CP como facultad expresa en ley, con fundamento en el artículo 133 constitucional. Cada vez es más necesario que el OJCA no sólo se limite a anular, sino también a ordenar a la autoridad a hacer o dejar de hacer, aun sin verse involucrada la nulidad de un acto administrativo, por ejemplo, a instalar una toma de agua con medidor funcionando o declarar la configuración de la afirmativa ficta. Por otra parte, la falta de confianza en los OJCA (muchas veces justificada) impide que se atiendan problemas de inconstitucionalidad que pudieran resolverse sin tener que extender un juicio (en tiempo, gastos y desgaste) al amparo.
- Desconocimiento de la autoridad como actora, aunque en la práctica diariamente se admitan demandas con esta característica, bajo el argumento de ser “autoridades actuando en calidad de particulares”, contraviniendo disposiciones constitucionales y legales.<sup>216</sup> En el TCA-

particulares sólo podrán impugnarlas ante las autoridades jurisdiccionales competentes. La resolución que emita el Instituto deberá señalar la instancia a la que podrá acudir el inconforme en defensa de sus derechos”. Más adelante veremos que esta última parte presenta aspectos de inconstitucionalidad.

<sup>215</sup> En materia de transparencia y acceso a la información, algunas leyes superan el concepto tradicional de autoridad, al expandirlo y abrir la gama de instancias responsables para abarcar a particulares que posean, administren o por cualquier razón estén vinculados con información pública, lo cual logra un acceso más efectivo para el solicitante, además de cumplir con el espíritu de toda legislación en la materia que se jacte de ser completa.

<sup>216</sup> Con excepción del llamado *juicio de lesividad*, la mayoría de las legislaciones desconocen la calidad de actora a la autoridad, como tal y no actuando “como particular”. Baste mencionar el caso del D. F.: artículo 122 (primer párrafo) de la CP: “Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal”. No así la nueva LOTEJFA, que en su artículo 14, último párrafo, dispone: “El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que

DF tenemos no pocos casos en donde un funcionario, actuando en su calidad de tal, de alguna secretaría de la APDF, interpone el juicio de nulidad en contra de otra secretaría de la administración pública local, como se verá más adelante en este capítulo; demandas que además son admitidas no obstante que el artículo 122 constitucional, base quinta, otorga el derecho de acción exclusivamente a los particulares.

- Carencia de facultades para imponer el cumplimiento inmediato de sus sentencias, así como para sancionar estrictamente a la autoridad incumplidora. La redacción de algunas leyes, como la del DF, por ejemplo,<sup>217</sup> ilustran el problema con su sola lectura, pues resulta obvio que no se otorgan al tribunal, facultades suficientes para hacer cumplir directamente sus propias determinaciones, limitándolo a “solicitar” al superior jerárquico de la autoridad contumaz la orden de cumplimiento. Aunque en la práctica en muchos casos funciona, también es común que la actora recurra al amparo indirecto, como ya se dijo, para que un juzgado federal, con facultades coactivas reales, ordene efectivamente la ejecución.
- Omisión de la figura del cumplimiento sustituto de las sentencias en la mayoría de las leyes contenciosas. Encabezadas por el EM, muy pocas leyes cuentan con esta figura, que indiscutiblemente aporta sentido común y realismo a la justicia administrativa, pues siempre habrá mayor acceso a la misma si ante la imposibilidad fáctica o jurídica de cumplir con la sentencia se ofrece otra posibilidad de satisfacer el derecho adquirido con la misma. Un ejemplo común es la creación de un cargo similar al que ocupaba el servidor público ilegalmente removido del mismo, pero que ya no existe orgánicamente al momento de causar estado la sentencia.

dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia”.

<sup>217</sup> Capítulo XI. Del cumplimiento de la sentencia. “Artículo 83. El actor podrá acudir en queja ante la Sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dará vista a la autoridad responsable por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga. Una vez cumplido el término de cinco días, la Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia; de lo contrario, la requerirá para que cumpla en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal. Si la autoridad persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala respectiva, solicitar del Jefe del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un plazo no mayor de cinco días; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta. Las sanciones antes mencionadas también serán procedentes, cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se decrete respecto del acto reclamado en el juicio”.

- Ausencia de codificación y estancamiento de las leyes que regulan en un mismo ordenamiento cuestiones orgánicas y procesales. También encabezada por el EM, esta modalidad, iniciada por los poderes judiciales, ha demostrado en los hechos su conveniencia técnica y práctica. Hoy en día resultaría impensable fusionar, por ejemplo, la LOPJF con los CFPC/CFPP o con la propia LA.
- Supletoriedad no idónea con códigos adjetivos civiles, en lugar de regular las figuras en la propia legislación contenciosa administrativa o remitir a la legislación federal en la materia (LFPCA). En la experiencia diaria, figuras como la prescripción, las pruebas y los términos (plazos), proyectan claramente las abismales diferencias entre la justicia administrativa y la ordinaria (civil), lo que no deber extrañar, ya que el diseño procesal obedece a valores distintos.
- Abuso de la causal de nulidad por falta de fundamentación y motivación. Tanto por parte de los actores al recurrir a esta figura indiscriminadamente, como por parte de los juzgadores al buscar, y querer encontrarla incluso donde no existe. Es innegable que la gran mayoría de los juicios de nulidad se resuelven por esta causal de nulidad (sin contar con datos de todos los tribunales del país, podríamos decir que quizá más del 50%). Sin pretender agotar este tema, sino sólo abrirlo a la discusión, en nuestra opinión los tribunales contenciosos no han sabido aplicar un criterio casuístico y gradual, dependiendo del caso concreto. Para terminar con un ejemplo, medimos con la misma vara una boleta de sanción de tránsito que un decreto expropiatorio.
- La ilimitada posibilidad de dictar sentencias para efectos de emitir un nuevo acto fundado y motivado, con la consecuente posibilidad infinita para la autoridad administrativa de seguir emitiendo actos sin fundamentación y motivación. Problema particularmente grave en casos de responsabilidades administrativas o de créditos fiscales. Ya la jurisprudencia federal empieza a exigir de manera contundente el dictado de sentencias precisas, sobre todo en cuanto a sus efectos, promoviendo así una mayor cantidad de resoluciones que declaren la nulidad “lisa y llana”, y no “para efectos” de emitir un nuevo acto.<sup>218</sup>
- Imposibilidad de impugnar actos u omisiones de la autoridad que, sin ser actos administrativos *stricto sensu* comprobables a través de documentales públicas expedidas por la propia autoridad (llamados por

<sup>218</sup> Tesis aislada: I.13o.A.51 A. Agosto 2002. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Debe precisar los efectos de sus sentencias; cuyo texto completo se transcribe en el capítulo cuatro (4.I.2.A). Véase también la tesis: I.7o.A.J/31, arriba transcrita en este capítulo.

la doctrina “actos de la administración”),<sup>219</sup> impliquen cuestiones de hecho con claras consecuencias en derecho, y que, ante la carencia de mecanismos o instrumentos legales, o su inaccesibilidad práctica o económica, sean imposibles de acreditar. Los ejemplos sobran en materia de vialidad (baches, señalamientos de tránsito, balizamiento, etcétera) y servicios básicos, como agua y energía eléctrica.

- La buena fe procesal como regla y no como excepción. Aunque el sistema contencioso administrativo pretende un enfoque social de buena fe, que en cierta forma ha logrado, sigue en mucho inmerso en la cultura de la desconfianza en la que sólo vale lo original o certificado. Si bien se intenta apereibir para que las partes se manifiesten “bajo protesta de decir verdad” en algunos aspectos para facilitar el proceso y aligerar cargas, es una figura que no logra consolidarse. Gran parte de esto se debe a la ausencia de consecuencias. No hay sanciones (o no se aplican) a las conductas procesales irregulares e incluso delictivas, que se dan indiscriminadamente y sin ningún recato, como la falsificación de firmas y la falsedad de declaraciones.
- Inexistencia de procedimientos especiales sumarios en ciertas materias y casos; por ejemplo, en materia ambiental o suministro del servicio hidráulico. Los tiempos procesales, sobre todo a nivel TEJFA, no ofrecen justicia. Plazos de 45 o 20 días hábiles en supuestos de urgencia no soportan un mínimo escrutinio en materias que presentan cuestiones de urgente resolución como las arriba mencionadas.
- La concentración de las funciones de apelación y administración en un mismo órgano dentro de un tribunal. Al igual que en el caso de la separación entre código procesal y ley orgánica arriba descrito, la realidad (precedida por el sentido común) ha demostrado que apelación y administración no deben estar asignadas a una misma instancia. Razones sobran, y no es casual que desde la SCJN hasta el más modesto poder judicial estatal cuenten con un consejo de la judicatura, que administra, y salas que conocen de segunda instancia. Los hechos han planteado la disyuntiva: se juzga o se administra, pero no las dos cosas. Nuevamente encabezados por el EM y Gto, una minoría de OJCA han modernizado su marco y estructura.

Los puntos o temas anteriormente expuestos para su consideración no se insinúan ni se proponen como respuestas únicas o definitivas al problema

<sup>219</sup>Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo. (Primer curso)*, 2a. ed., México, Limusa-Noriega Editores, 2004, p. 222.

que plantean, sino como probables salidas viables, siempre condicionadas a su riguroso análisis y puesta en práctica. Como complemento y justificación de lo anterior, en el capítulo cuarto del presente trabajo pretendemos desarrollar más específicamente los escenarios que sugerimos como convenientes para nuestro marco jurídico; propuestas que si bien ya se encuentran de alguna manera implícitas en la descripción de la problemática, serán explicadas con mayor detalle y concreción.

A pesar del ejemplo extranjero de algunas figuras procesales modernas, algunas ya contempladas en la nueva LFPCA y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México (CPAEM), entre otros, no se ha hecho lo propio en la mayoría de las entidades, incluyendo al Distrito Federal. La gran mayoría de las propuestas ya son ley en otros sistemas, en donde han probado su utilidad y funcionamiento.

Si bien no comparables a los de otras latitudes, dentro de nuestra circunstancia educativa, cultural y sociojurídica, han sido logros importantes, aunque aislados, algunos casos destacables. El Código Tipo para lo Contencioso Administrativo elaborado por integrantes de la AMTCA es un ejemplo de que empiezan a lograrse ciertos avances, por lo menos en el terreno de lo teórico, presupuesto lógico para darle vida a las ideas en la práctica. El problema es que tardamos mucho en dar ese siguiente paso, o sencillamente no lo damos. Por otro lado, también es justo reconocer como un avance comparativo de trascendencia, que la corrupción en pequeña y gran escala se ha superado en gran medida en el fuero contencioso, sobre todo con relación a otros órganos jurisdiccionales.

Cada año se repiten propuestas, se reiteran otras, se olvidan algunas. Pero poco se escucha, o nada, sobre las que se convierten en ley o reglamento. Sin dejar de reconocer los grandes avances que hemos tenido como producto de los esfuerzos, tanto individuales de las entidades federativas como en su conjunto, a través de la AMTCA, debemos aceptar que no estamos logrando canalizar, concretar y materializar las propuestas en ley. Seguimos viviendo en la inactividad ante la reiteración de soluciones comunes y viables.

Pareciera que en esta sociedad nos resulta común ver como normal lo anormal, lo grotesco, lo inviable, lo injusto. Resulta inverosímil que todavía estemos discutiendo si los tribunales administrativos deben ser independientes o no. Efectivamente, vivimos una cultura en donde lo normal es el contrasentido, léase las imposiciones del Ejecutivo. Por eso se considera natural que un tribunal que juzga a dicho poder sea parte del mismo. Como si la verdad del principio que reza que no se puede ser juez y parte no fuera suficiente, lo absurdo de nuestra realidad nos mantiene en una discusión que en otras partes nunca se presentó o se superó hace cincuenta años o más.

Lo grave no es que se presenten problemas en la justicia administrativa, eso es natural y común a toda institución y actividad humana, sino que teniendo propuestas y soluciones viables a la vista y asequibles no las implementemos. Parece que estamos padeciendo el síndrome del ministerio público, tema sobre el cual las distintas legislaturas acumulan desde hace décadas las iniciativas para reformar y modernizar una figura que ha demostrado inoperancia, ineficiencia, injusticia, corrupción, obsolescencia, entre otros vicios; pero no se avanza.

Aunado a todo lo anterior, con la reciente publicación del *Libro Blanco de la Reforma Judicial (LB)*,<sup>220</sup> que si bien abarca a la justicia en todas las materias, incluye expresamente cuestiones que atañen a nuestro ámbito contencioso administrativo; asimismo, por cada problema que detecta dicha obra propone acciones (33 en total) a seguir para lograr una solución. Con base en ellas, a continuación ofrecemos una radiografía de lo contencioso administrativo, que nos muestra una serie de deficiencias que representan la contraparte de las diversas conclusiones (y *acciones*) expuestas en dicha obra. Es decir, en términos generales y con reconocidas excepciones, el sistema (o modelo) contencioso administrativo en México presenta un panorama opuesto a las acciones recomendadas que resume el LB, muchas de las cuales además se vienen proponiendo desde hace décadas:

- Carece, en la mayoría de los casos, de bases constitucionales y legales claras para garantizar su presupuesto (acción 7).
- No existen mecanismos de profesionalización de sus integrantes que permitan el diseño, conducción y evaluación de sus políticas (acción 8).
- No cuenta con instrumentos que permitan la consolidación de la carrera jurisdiccional y la autonomía de sus juzgadores (acción 9).
  - Carencia de regulación en materia de servicio de carrera.
  - Ambigüedad en su normativa sobre transparencia.
  - Inexistencia de programas de capacitación continua.
  - Carencia de sistemas objetivos de evaluación de desempeño.
- No se cuenta con una administración profesionalizada, sino generalmente controlada y llevada por los órganos superiores o instancias de apelación de los tribunales, integrados por juzgadores y no administradores (acción 10).

<sup>220</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 438.

- No existe la planeación estratégica, particularmente el uso de herramientas de información sistematizada (acción 11).
- Se excluye a los medios alternativos de solución de controversias (acción 12).
- Existe heterogeneidad en cuanto al nivel de calidad de las sentencias y no se muestra preocupación por rediseñar su estructura, revisar su lenguaje y mejorar su argumentación (acción 23).
- No se cuenta con un sistema nacional de información ni de evaluación de desempeño. Hay una carencia de información básica para permitir un diagnóstico riguroso, no hay datos sistematizados que permitan un conocimiento real del “sistema contencioso” ni de cada OJCA en particular (acción 24).
- Carencia de políticas para el desarrollo de tecnologías de la información (acción 25).
- No hay consolidación en materia de transparencia y rendición de cuentas, ante la falta de mecanismos institucionales y de auténtica independencia (acción 26).
- No existe la colaboración real y armónica entre los propios tribunales contenciosos ni tampoco con otros órganos jurisdiccionales (acción 27).
- No hay complementación con lo dispuesto por los tratados internacionales ni integración directa en la legislación de las figuras y principios en ellos contemplados (acción 29).
- No existe un código contencioso administrativo uniforme (acción 30).
- No se cuenta con políticas ni normativia que promuevan la mejoría en la calidad de los servicios jurídicos prestados por los profesionales del derecho (acción 31).
- No existe la obligación de contar con códigos de ética, ni mucho menos uno uniforme; es una cuestión optativa (acción 32).
- Carencia de programas y acciones reales de fomento a la cultura de servicio público (acción 33).

Después de lo anterior, sólo nos queda decir que falta mucho por hacer. Sin perjuicio de aclarar que la relación anterior describe brevemente sólo algunos de los problemas generales más importantes, ya que las deficiencias procesales y técnicas que deben corregirse arrojan un listado mayor, que será analizado en los próximos capítulos, principalmente en el cuarto.

Aunado a lo anterior, debemos mencionar que es escaso el material doctrinario sobre derecho procesal administrativo mexicano, tal como lo hace constar Fix-Zamudio en el prólogo a la mejor y más completa obra al

respecto, el ya citado *Derecho procesal administrativo* de Jesús González Pérez. Si bien gracias a la producción de los últimos diez años, aproximadamente, hoy existe un mayor número de publicaciones al respecto, durante décadas el material disponible se limitaba únicamente a la obra de Carrillo Flores, Nava Negrete y el propio González Pérez. Afortunadamente, ahora también las instituciones involucradas, como son los TCA de Guanajuato<sup>221</sup> y Sinaloa,<sup>222</sup> están haciendo esfuerzos importantes por publicar estudios y recopilaciones serias en la materia.

### C. Amparo administrativo y defensa constitucional

No obstante que este trabajo se enfoca prioritariamente a la justicia contencioso administrativa, aunado a lo dicho al respecto en este trabajo es necesario exponer brevemente el papel del amparo, específicamente en su modalidad de amparo indirecto en materia administrativa. Es así que suplicamos no tomar esto como una descripción simplista de un tema vasto y complejo, sino más bien un resumen de una de sus tantas facetas materiales. Al efecto, citamos a Fix-Fierro, pues además de su concisión, maneja un enfoque parecido al nuestro, es decir, el análisis de la justicia administrativa,<sup>223</sup> pero desde el punto de vista del amparo:

El amparo administrativo tiene, en principio, una función residual, esto es, que en virtud del llamado principio de definitividad dicho juicio resulta procedente solamente cuando no existe ningún otro recurso o medio de impugnación ordinario mediante el cual se pueda revisar la actuación de la autoridad administrativa. Existen, claro está, algunas excepciones a este principio, las cuales han contribuido a precisar los tribunales federales, como la falta absoluta de fundamentación y motivación del acto reclamado, o el que la suspensión de dicho acto requiera mayores requisitos que los previstos por la Ley de Amparo, en cuyo caso se puede acudir directamente al amparo. A pesar

<sup>221</sup> Instituto de la Judicatura Administrativa-Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Guanajuato, *Diagnóstico y avance del CD en Materia de Justicia Administrativa en México*, versión 29/09/06, 12 pp.; y *La justicia administrativa de México. Estudio comparado. (Documento preliminar)*, Guanajuato, México, 2007, 16 pp. (más anexos).

<sup>222</sup> Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, *Legislación de los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas y del Distrito Federal*, mayo 2003, Memorial de la Reunión Nacional de la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A. C. Sinaloa, 2003, TCAES – Gobierno del Estado de Sinaloa, México, mayo 2003 (primera recopilación en su tipo).

<sup>223</sup> Fix-Fierro, Héctor, *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, México, IJ, UNAM, 2005, p. 11.

de lo anterior, la distinción entre función principal y residual resulta artificial hasta cierto punto, dado que la impugnación de la constitucionalidad de las disposiciones administrativas, o bien, el combate a las violaciones formales a la Constitución (garantías de audiencia y legalidad) permiten, en ocasiones, evitar recurrir a los medios de impugnación ordinarios. En este punto conviene recalcar que los instrumentos de la justicia administrativa están interrelacionados de tal manera que el campo de acción de uno afecta la utilización de los demás...

Efectivamente, sin bien el amparo tiene una naturaleza residual, es decir, originalmente limitada a la protección de derechos fundamentales, vía juicio de constitucionalidad, la práctica, la jurisprudencia y la propia legislación lo han llevado también al terreno de la mera legalidad. Esto implica, como ya se apuntó en este capítulo, una especie de empalme, o inclusive lo que podríamos denominar una relación de competencia figurada con el juicio de nulidad. Repasemos sus fundamentos:

#### CP

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

[...].

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

[...].

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse...

Tenemos en esta fracción VII el fundamento constitucional del amparo indirecto, del que conocen los juzgados de distrito (en algunos circuitos orgánicamente especializados en materia administrativa), que, además de la LA, legislativamente desarrolla a su vez la LOPJF como sigue:

Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente, y

V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

Encontramos en la anterior transcripción la doble competencia administrativa de los juzgados de distrito; la ordinaria (f I) y la de amparo (fs II-V). Sobre la primera de ellas ya observamos en el apartado inmediato anterior (capítulo segundo, II.1.B), lo que parece una duplicidad con el TFJFA. Con relación a las restantes fracciones, éstas se explican por sí mismas en cuanto a la constitucionalidad de su objeto, siendo la última (f V) quizá el punto de contacto más directo con la justicia contencioso administrativa, pues fundamenta la intervención judicial en dicho ámbito cuando una violación procesal es contraria a los derechos procesales fundamentales (o garantías generales del proceso).

Cabe destacar la frecuente intervención de los juzgados de distrito a través del amparo indirecto en la realidad contencioso administrativa, en cuestiones como la suspensión, cuando no obstante haber sido otorgada por el OJCA es descatada por la autoridad administrativa; o también en incumplimientos de las sentencias emitidas por el tribunal contencioso, que generalmente carece de facultades suficientes para hacer cumplir sus resoluciones, lo que ha llevado a la proliferación de amparos para estos efectos, figura mediante la cual se logra implicar al PJF y su facultad para destituir a la autoridad contumaz.

En la misma LOPJF también encontramos lo relativo a la casación, que compete a los tribunales colegiados en la misma materia administrativa.

Artículo 37. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer:

I. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:

- a) [...];
- b) En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales;

Con esta transcripción no podemos dejar de mencionar que la justicia contencioso administrativa se encuentra intrínsecamente ligada al amparo directo, al ser éste la vía de impugnación de las sentencias que pronuncian los OJCA a través de su instancia de apelación (generalmente denominada Sala Superior).

Como ya se apuntó anteriormente en este mismo capítulo, las deficiencias en el sistema contencioso administrativo (principalmente en su legislación)<sup>224</sup> han provocado una intervención del amparo (y del PJP) mayor a la que debiera permitir la naturaleza misma del primero, o por lo menos del espíritu que lo origina como mecanismo relativamente independiente de control de legalidad. Además, con excepción del tema de la legitimación activa (interés legítimo), el amparo ofrece mayor consistencia y diversidad de opciones que el juicio contencioso.

Finalmente, y fuera ya del ámbito del amparo, pero aún dentro del género de la defensa constitucional, no queremos dejar de mencionar que figuras como la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad deben ser *desencriptadas* para la población, ya que también guardan, si bien indirectamente, relación con la transparencia y la justicia administrativa. Aunque en estos casos no es el gobernado el titular del derecho de acción, sí puede influir en quienes tienen legitimación activa, como son sus representantes en cuerpos legislativos y gobernantes ejecutivos. Como se vio en el capítulo primero, la figura de la CC no ha sido ajena al tema de la transparencia (véase CC 32/2005. Actor: Municipio de Guadalajara *vs.* Congreso del Estado de Jalisco).

A medida que avance la transparencia en nuestro país, instituciones de defensa constitucional como las que analizamos (CC y AI), cobrarán

<sup>224</sup> Véase Tesis: 2a./J. 71/2002. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO. Y I.40.A. J/29 (FEBRERO 2004). JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTARLO ANTES DE ACUDIR AL AMPARO, PORQUE LA LEY QUE RIGE A DICHO TRIBUNAL EXIGE MÁS REQUISITOS PARA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO QUE LA LEY DE AMPARO.

más importancia, ya que las distintas esferas de autoridad tendrán cada vez mayor injerencia en el tema. Al respecto, una tarea toral para el legislador, a nivel constituyente, será el problema de la legitimación activa de los OCA en la CC,<sup>225</sup> como claramente lo expone Sergio Márquez Rábago<sup>226</sup> en su reciente participación dentro del Primer Congreso Nacional de Justicia Constitucional.

## 2. *Infraestructura social: autoridad y particular*

### A. *Órganos jurisdiccionales contencioso administrativos (OJCA)*

Debido a la magnitud de la actividad procesal administrativa, aunada a la desorganización y a la falta de normativa e infraestructura, según apuntamos antes, no existen mecanismos de sistematización informativa y estadística que permitan contar con elementos suficientes para conocer en términos reales la situación general o específica de los distintos sistemas y OJCA.

Para una visión general y comparativa de la situación en nuestro país, elaboramos el Cuadro comparativo de la justicia contencioso administrativa (CCJCA, anexo II del presente trabajo), al que remitimos desde este momento, y del cual desprendemos algunos de los siguientes datos y observaciones:

Comenzando por su denominación, que no necesariamente induce su naturaleza ni competencia, de los 32 OJCA, 23 se denominan constitucional o legalmente TCA, uno TFJFA, uno TJA (Nay), uno TF (Tam), uno TFA (Hdgo) y uno TJEA (Chis). Hay una Sala Civil y Administrativa (BCS), una Sala Administrativa (Cam), una Sala Constitucional y Administrativa (QR), y una Sala Electoral Administrativa (Tlax).

Con respecto a la naturaleza y ubicación dentro del poder público de los distintos TCA, encontramos que:

<sup>225</sup> Insistimos con el caso del IFE (CC 11/2007), que versó precisamente sobre su legitimación activa para interponer una controversia constitucional no obstante su omisión en el artículo 105 como autoridad facultada para dichos efectos. Cabe mencionar que se impuso el principio de legalidad sobre la autonomía constitucional, y en una Corte dividida se negó al IFE la facultad.

<sup>226</sup> Márquez Rábago, Sergio, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional de México, y los medios de control constitucional en el sistema jurídico mexicano”, *Memoria del Primer Congreso Nacional de Justicia Constitucional en México*, México, SCJN, junio de 2007, p. 176.

1. Doce se encuadran dentro del ámbito del PJ:

- Uno con autonomía legal (Ags),
- Dos con autonomía constitucional (Coah y Jal), y
- Nueve supeditados al PJ (TSJ) local (BCS, Cam, Chis, Chih,\* Hdgo, QR, Tlax, veáse y Zac), con la aclaración de que Chih cuenta constitucional y legalmente con la figura del TCA, que no ha sido implementada, por lo que las salas civiles habilitadas continúan ejerciendo la competencia contencioso administrativa.

2. Ocho dentro del ámbito del PE:

- Cinco (EM, Gro, NL, Oax y Son) con autonomía constitucional, y
- Tres (Gto, Tam y Yuc) sin autonomía, ni legal ni constitucional.

3. Dos con autonomía legal (Tab y TFJFA) sin pertenecer a ningún poder tradicional.

4. Diez son órganos constitucionales autónomos (BC, Col, DF, Dur, Mich, Mor, Nay, Qro, SLP y Sin).

Como un aspecto esencial dentro del estudio que pretende este trabajo, uno de los rubros torales en el análisis de cada OJCA es su extensión informativa y proyección vía Internet, en donde encontramos que sólo una minoría de doce tribunales, incluyendo al Federal, cuentan con una PW propia que contenga alguna información al respecto, y otros ocho aparecen de alguna forma incluidos en las PW de otros órganos o poderes, ya sea del Ejecutivo o del tribunal superior de justicia de la entidad federativa en cuestión. Aquí es importante resaltar dos aspectos: en primer lugar, dada la trascendencia que implica el factor facilidad y viabilidad en el acceso, es a través de los principales *buscadores* de Internet como se pueden encontrar, no sin ciertas dificultades, tanto las páginas independientes como las compartidas antes mencionadas; en segundo, que los criterios en la exposición de la información que siguen los sitios de Internet son muy variados, es decir, distan mucho de ser uniformes.

Conforme al objeto del presente trabajo, se analiza el contenido de las PW antes descritas, desde el punto de vista del nivel o grado de acceso al conocimiento de los elementos jurídicos y técnicos más importantes para su utilización por parte de los justiciables. Los criterios analíticos (C) son los siguientes:

1. ¿Es imprimible la PW por medios convencionales? (representado en el cuadro con la letra I);
2. ¿Contiene la legislación aplicable? (letra L);
3. ¿Contiene las percepciones o sueldos de los servidores públicos? (letra P);
4. ¿Contiene información completa (general y estadística)? (letras IE);
5. ¿Cuenta con un vínculo para transparencia? (letra T);
6. ¿Cuenta con un vínculo sobre los servicios que ofrece la institución? (letra S), y
7. ¿Cuenta con un vínculo sobre defensoría o asesoría pública? (letra D o A).

De las veinte PW, una de ellas (SLP) no hace sino mencionar el nombre del órgano, sin proporcionar mayores datos que su domicilio y teléfono, por lo que en realidad se reduce a diecinueve páginas (sólo el 59% del total de los 32 OJCA), de las cuales:

- C1. Dos PW no son totalmente imprimibles con equipos y conocimientos computacionales (cibernéticos) convencionales (Mor y Fed).
- C2. Uno no cuenta con la legislación aplicable (NL).
- C3. Cinco cuentan con las percepciones de los servidores públicos (Chis, DF, Gto, Jal, Mor).
- C4. Siete cuentan con información general y estadística (informes anuales, etc.) más o menos completa (Cam, Chis, DF, EM, Gto, Jal, Mor,) tres parcialmente (Ags, Sin, TFJFA), y cinco prácticamente omiten el mínimo indispensable de datos (Nay, NL, Qro, Son, Zac). Cabe destacar que tres PW (DF, Gto y Oax) cuentan con diagramas (de flujo) explicativos, didácticos inclusive, sobre el proceso contencioso en detalle, y cuatro (Sin, Nay, NL, Zac) ofrecen un texto explicativo de la función del TCA y del proceso. El caso de Chis resalta por la inclusión de un formato de demanda y la explicación sobre el Tribunal, su misión y visión traducida al tseltal y al tsotsil.<sup>227</sup>
- C5. Sólo nueve tienen un vínculo de transparencia sobre el órgano (Cam, Chis, DF, Gto, Jal, Mich, Mor, NL, Zac), y tres parcialmente completos (EM, Nay, Sin).
- C6. Sólo ocho cuentan con vínculo sobre servicios (DF, Chis, Gto, Jal, Mich, Mor, NL, TFJFA)

<sup>227</sup> Desde el vínculo *¿Quiénes somos?* aparece su traducción: (tseltal) *Bintik Yich' Tael Ta Pasel, Bintik Sk'an Tael* (tsotsil) *K'usi Chich' Pasel, Buy To K'alal Sk'elaj*. <http://www.tjeachiapas.gob.mx/?Tab=16>.

- Cabe destacar que cinco (Ags, Cam, Chis, Jal, TFJFA) cuentan con información del trámite jurisdiccional (acuerdos) accesible a través de la página respectiva.
- C7. Sólo siete cuentan con vínculo sobre defensoría (DF, EM, Gto, Mich, Nay, NL, Qro), y tres sobre asesoría (Mor, Son, TFJFA).

Con base en la información en Internet, podemos afirmar que prácticamente todos los TCA incumplen con las obligaciones en materia de información pública básica, según el concepto precisado en nuestro capítulo primero, impuestas por sus respectivas legislaciones. Los que más se acercan a un intento serio de cumplimiento son el DF, Gto y Mor, con un mérito considerable de los primeros, por tratarse de una página propia. No es casual que algunas de las PW más completas, sin ser la regla general, sean aquellas compartidas con los respectivos tribunales superiores de justicia, en donde se aprovecha la infraestructura y antigüedad de los mismos. Sin embargo, según se mencionó anteriormente, menos de la mitad de los OJCA tienen algún tipo de presencia en Internet, por lo que el solo hecho de contar con ella ya es una ventaja comparativa.

Queremos recalcar la importancia de los informes periódicos (generalmente anuales) para dar a conocer los aspectos principales de los OJCA. Cabe reconocer el mérito del informe 2006 del TFJFA, que a pesar de no estar en Internet ni encontrarse fácilmente fuera de la librería del propio Tribunal (además de tener un costo de \$300.00), incluye información básica y apartados innovadores, tales como *Modernización informática, Infraestructura tecnológica, Red de datos local, y página web del Tribunal*, entre otros.<sup>228</sup>

Si bien una radiografía completa de la justicia contencioso administrativa requiere de un análisis más profundo,<sup>229</sup> sirva el presente estudio para complementar los esfuerzos ya mencionados de algunos tribunales (Gto y Sin), así como para contar con un dictamen inicial y general, complementado con lo que percibe un juzgador ordinario en el diario devenir de la actividad contenciosa que, sujeto a comprobación científica, puede arrojar cierta luz sobre las virtudes y deficiencias del sistema.

Siendo en el ámbito local el DF, EM y Sin los sistemas de justicia contencioso administrativa más antiguos, con más de tres décadas de existir, podemos afirmar que tanto en dichas entidades como en el resto del país la

<sup>228</sup> *Informe 2006*, México, TFJFA, 2006, pp. LV-LVIII.

<sup>229</sup> Un modelo de estudio sobre la justicia jurisdiccional en materia administrativa, desde el punto de vista del amparo, nos lo ofrece Héctor Fix-Fierro, en *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, México, IJ, UNAM, 2005, p. 115, obra de consulta obligada en dicha materia, así como de suma utilidad complementaria en nuestro trabajo.

instancia es relativamente reciente. Por ésta y otras razones, es natural que la mayoría de los apoyos, *fondos*,<sup>230</sup> estudios, estadísticas, análisis, informes nacionales e internacionales existentes, se vinculen principalmente a otros órganos jurisdiccionales, sobre todo a los juzgados civiles, que a pesar de las grandes diferencias con los tribunales administrativos comparten ciertas características, lo que nos permitirá hacer uso de la información surgida de dichos órganos jurisdiccionales no administrativos. Al respecto es referencia obligada el *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, elaborado por José Antonio Caballero Juárez y Hugo Concha Cantú,<sup>231</sup> y el *Anuario Judicial 2005* de la AMIJ,<sup>232</sup> que además de su aporte en lo individual son el precedente más importante (por no decir el único) al citado LB.

Por lo que respecta al TFJFA, en virtud de su antigüedad y trayectoria, se cuenta con un acervo legislativo, jurisprudencial, doctrinal y estadístico, abismalmente mayor a sus equivalentes federativos, aun a los más antiguos antes citados.

Para entrar en mayor detalle, además del TFJFA, analizamos también DF, EM y Sin, que además de su antigüedad representan a una parte importante de la población del país, razón por la que pueden arrojar cifras más o menos comunes al resto de la República.<sup>233</sup>

A nivel federal, el TFJFA recibió 242,951 demandas, siendo la población nacional (2009) de aproximadamente 112 millones de habitantes. En la entidad capital, poblada por 8.8 millones de personas, durante 2009 se recibieron 8,428 demandas de juicio de nulidad. En el Estado de México se promovieron un total de 11,901 juicios contencioso administrativos, entidad con 14.5 millones de habitantes.<sup>234</sup>

Concordando estos datos tenemos que a nivel federal el número de juicios corresponde a un .2% (punto dos) de la población nacional, y en el DF a un .09 % (punto cero nueve), en el EM, a un .08 % (punto cero ocho), y en Sin a un .1% (punto uno), de sus respectivas poblaciones.

Al presentar los datos anteriores estamos conscientes de lo arriesgado de esta comparación estadística, y de que, entre otros aspectos, nunca se po-

<sup>230</sup> Véase por ejemplo la Ley del Fondo para la Administración de Justicia en el Distrito Federal, que aunque genéricamente se refiere a la administración de justicia sólo aplica al TSJDF.

<sup>231</sup> México, UNAM, 2001.

<sup>232</sup> SCJN-AMIJ (Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia), *Anuario Judicial 2005*, México, 2007, 43 pp.

<sup>233</sup> TFJFA, Informe 2009, y <http://www.inegi.gob.mx>, Informe 2009 del TCADF, <http://www.tcadf.gob.mx/>, Informe 2009 TCAEM, *op. cit.*, <http://www.edomexico.gob.mx/tribunal/tribcamtwo.htm>, Informe 2009 TCAES, <http://www.sinaloa.gob.mx/LAIP/Organos/TCA/progserv/infact/>.

<sup>234</sup> *Idem*.

drá hablar, por diversas razones, de una demanda por habitante; además de darse los casos, e inclusive ser una práctica común, que una misma actora presenta varias demandas en un año, lo cual reduce aún más los porcentajes anteriores. De cualquier forma, los números antes expuestos nos dan una idea de la magnitud del problema.

No se puede afirmar que existe acceso a la justicia administrativa en países y entidades federativas en las que menos del 1% de su población acude ante el órgano jurisdiccional competente. En sociedades con altos niveles de cultura jurídica un porcentaje bajo podría representar lo contrario; es decir, la baja litigiosidad proyectaría un escenario ideal, en el que los actos administrativos se emitieran apegados a derecho y fuera innecesaria o muy infrecuente su impugnación; no es nuestro caso.

Con respecto a la capacidad de respuesta, y en gran parte debido a la proporcionalmente baja demanda existente antes descrita, podemos afirmar que hasta ahora los OJCA responden satisfactoriamente en un porcentaje mayoritario al número de demandas recibidas, en cuanto a que éstas son acordadas y los respectivos juicios desahogados en tiempos razonables, generalmente menores a un año. En el TFJFA, dentro del mismo periodo analizado (2009), de las 242,951 que se recibieron, se concluyeron 141,477. El TCADF recibió en el mismo año 8,428 demandas, y emitió 9,266 sentencias; el TCAEM, a su vez, recibió 11,901, y resolvió en sentencia 8,130. Finalmente, el TCAES recibió 5,631 demandas (2009-10) y emitió 4,580 sentencias. Todo lo anterior sin descontar las demandas desechadas y sin tomar en cuenta los respectivos inventarios iniciales; es decir, los juicios pendientes de concluir del año anterior, a efecto de medir la eficiencia y efectividad en términos de lo recibido y lo concluido, independientemente del rezago acumulado.

Asimismo, con respecto al sentido de los fallos en las diversas instancias, en el DF, de 9,266 sentencias de primera instancia emitidas, 7,407 (80%) fueron a favor de la actora. En contra de 6,513 apelaciones resueltas por la Sala Superior se interpusieron 211 amparos (no se especifica cuántos fueron concedidos) y 122 recursos de revisión administrativa interpuestos por las autoridades demandadas (tampoco se especifica cuántos prosperaron).

En el EM, más del 70% de los juicios se resolvió en favor del actor; es decir, de un total de 8,130 sentencias de primera instancia, 5,829 fueron favorables al demandante. Asimismo, dentro del mismo TCAEM, de 2,724 sentencias dictadas por la Sala Superior, se interpusieron 917 amparos, de los cuales 105 fueron concedidos, por lo que en su informe, dicho Tribunal reporta un “índice de legalidad” del 88.5%.

Por su parte, en Sinaloa, de un total de 4,580 sentencias de primera instancia, 4,480 fueron favorables al actor; es decir, 97.8%. Asimismo, la Sala Superior emitió 413 sentencias, contra las que se interpusieron 92 amparos (no se informa en qué sentido fueron resueltos).

Finalmente, el TFJFA, de un total de 141,477 resoluciones, fue impugnado el 34.8% vía amparo, y concedido el 33%; asimismo, el 34% fue recurrido vía revisión fiscal (por la autoridad demandada), y concedido en el 33% de los casos.

Sin perjuicio de lo relativo que esta afirmación pueda ser, los números anteriores indican cierta capacidad de respuesta, que si bien no es la ideal, muestra cuantitativamente una tendencia positiva y cercana a un nivel de eficiencia que pudiera considerarse relativamente productiva; con todas las salvedades mencionadas y otras más que se precisarán más adelante en este trabajo, principalmente con respecto a estudios de Fix-Fierro sobre la relación eficiencia y justicia en los órganos jurisdiccionales.<sup>235</sup> Asimismo, cualquier juicio que pretenda ser objetivo sobre el grado de eficiencia tendrá que considerar una serie de elementos que permitan comparaciones justas y proporcionales, como son la infraestructura humana y material,<sup>236</sup> el marco jurídico, el nivel técnico y ético de litigantes y juzgadores, entre otros.

Aunado a lo anterior, también exploramos un último aspecto, que se relaciona directamente con el acceso a la justicia, que es el de la condena en gastos y costas, figura utilizada en otras materias, como la civil por excelencia, y que no se considera conveniente en el juicio administrativo, por lo que ninguno de los ordenamientos procesales en el país la contempla. En ello presumimos cierta congruencia con la naturaleza misma de la justicia contenciosa, concretamente desde el punto de vista de las partes. Es decir, podemos entender que la legislación, o mejor dicho el legislador, no encontró justificada la imposición pecuniaria por las consecuencias procesales, ni a la actora ni a la autoridad demandada. Independientemente de los motivos del legislador, dado que el presente capítulo es prioritariamente descrip-

<sup>235</sup> Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, México, IJ, UNAM, 2006, p. 330.

<sup>236</sup> Algunos datos para dar una idea de la diferencia y proporciones entre el brazo administrativo de primera instancia del PJJ, que son los juzgados de distrito en la materia, y el TCADF, comparación que consideramos válida dada la paradójica competitividad que se ha llegado a producir y que mencionamos antes en este trabajo al hablar de la tesis de jurisprudencia I.4o.A. J/29: 1) hay cinco veces más juzgados de distrito (61) que ponencias del TCADF (15), en la misma circunscripción (circuito), que es la capital del país; 2) un juzgado de distrito en el DF tiene un promedio de 27.2 computadoras (X 61 juzgados = 1,659.2), contra un promedio de 10.5 X Ponencia, o sea 31.5 por Sala (X 15 salas en total dentro del TCADF = 472). Fuente: inventario de la 2a. Sala Auxiliar ponencia Seis del TCADF e Informe Anual PJJ 2006.

tivo, y no propositivo, trataremos de profundizar al respecto en los próximos apartados de este trabajo; por lo pronto sólo podemos adelantar que la no condena en costas se ve como un aspecto que favorece el acceso a la justicia, al eliminar un riesgo económico que siempre resulta determinante para la actora al tomar la decisión de iniciar un juicio.

### B. *Regionalización*

Cabe mencionar que tanto a nivel federal como en el EM y Sin, el TCA se encuentra descentralizado y regionalizado; es decir, se divide en circunscripciones que permiten acercar geográficamente a la población, por lo menos en la primera instancia, los servicios jurisdiccionales. En el EM, inclusive la segunda instancia, a través de la Sala Superior, se ha descentralizado para acercarse a regiones distantes de la capital estatal y densamente pobladas, en donde la estadística ha contribuido a señalar en dónde se justifica la descentralización: en 2005 la Primera Sección de la Sala Superior, con sede en Toluca, atendió 31% del total señalado, en tanto que la Segunda Sección, con domicilio en Tlanepantla, desahogó el 67%, y la Tercera Sección, con residencia provisional en Atizapán de Zaragoza, atendió únicamente el 2% restante.<sup>237</sup>

El propio TFJFA tiene una presencia nacional mediante 21 unidades regionales (una de ellas con doce salas metropolitanas ubicadas en el DF, donde también radica la Sala Superior,<sup>238</sup>) más la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual.<sup>239</sup>

Consideramos a la regionalización de los OJCA como un factor indispensable para el acceso a la justicia, aun en las entidades que comparativamente se consideran de menor extensión territorial y/o con una red de comunicaciones relativamente completa. Por ello queremos hacer especial mención de algunos estados que por su extensión o deficiente comunicación (por razones geográficas o de otra índole), o por reunir ambas características, requieren de manera apremiante de dicha regionalización, para poder ofrecer un acceso real al sistema contencioso. Las entidades federativas que consideramos presentan tanto una extensa geografía como un deficiente o difícil sistema de comunicación (principalmente en cuanto a vías terrestres), y no cuentan con un sistema regionalizado de justicia administrativa, son siete: Oax, Qro, QR, SLP, Tab, Tam, y Yuc.\* Los estados que a pesar de

<sup>237</sup> Informe 2005 TCAEM, *cit.*

<sup>238</sup> <http://www.tff.gob.mx/>.

<sup>239</sup> Acuerdo G/JGA/72/2008.

contar con una infraestructura de comunicación vial acorde a su geografía, pero que por su sola extensión requieren de regionalizar sus sistemas contenciosos consideramos que son once: BCS, Chis, Coah, Dur, Gto,\* Hdgo, Jal, Mich, NL, Son, y Zac.

Cabe mencionar que en los estados marcados con asterisco, Gto y Yuc, al igual que BC, el fenómeno de la regionalización se está dando de manera indirecta, pero quizá igualmente efectiva (o más), a través de la municipalización o creación de tribunales administrativos municipales, tal y como se desprende del cuadro comparativo CCAII adjunto (anexo II) antes referido. Concretamente, en los municipios de Mérida, Yuc; Tecate, BC, y 30<sup>240</sup> de los 46 municipios en Gto, destacando León<sup>241</sup> con dos juzgados, e Irapuato, por la calidad de la información que ofrece su PW.<sup>242</sup> A este respecto, cabe mencionar que el EM no cuenta con estas instancias, a pesar de que la estadística nos muestra cómo en dicha entidad el 83% de los juicios en 2009 fueron en contra de actos emitidos por autoridades municipales.<sup>243</sup>

Sobre el particular, como ya se mencionó brevemente en apartados anteriores de este trabajo, somos de la opinión de que es una obligación constitucional de las legislaturas estatales crear, dentro de sus posibilidades fácticas (principalmente presupuestales), el sistema de justicia contenciosa municipal. De conformidad con algunos de los principios de interpretación constitucional aplicables (*incongruencia, legalidad, existencia de los derechos humanos y sus limitaciones, todo poder es completo por sí mismo, y la constitución es un todo*),<sup>244</sup> el supuesto que establece el artículo 115 constitucional en su fracción II, inciso a), no es una cuestión opcional de las legislaturas; por lo tanto, en caso contrario se tendrá que justificar la omisión, a efecto de no incurrir en responsabilidad política y administrativa.<sup>245</sup>

<sup>240</sup> Allende, Abasolo, Acámbaro, Apaseo el Grande, Apaseo el Alto, Celaya, Coroneo, Cuerámbaro, Dolores Hidalgo, Guanajuato, Irapuato, Jaral del Progreso, Jerécuaro, León (2), Manuel Doblado, Moroleón, Ocampo, Romita, Salamanca, San Diego de la Unión, San Felipe, San Francisco del Rincón, San José Iturbide, San Luis de la Paz, Tarimoro, Tierra Blanca, Uriangato, Valle de Santiago, Villagrán y Yuriria.

<sup>241</sup> Mediante la página del Ayuntamiento, León ofrece una explicación completa y didáctica sobre la justicia administrativa. <http://www.leon.gob.mx/portal/modules/icontent/index.php?page=559>.

<sup>242</sup> Asimismo, dentro de la página del Ayuntamiento ofrece una explicación detallada y sencilla de la forma de acceder a la justicia administrativa municipal. [http://www.irapuato.gob.mx/index.php?option=com\\_staticxt&staticfile=gobierno/estructura/juzgado/index.html&Itemid=29](http://www.irapuato.gob.mx/index.php?option=com_staticxt&staticfile=gobierno/estructura/juzgado/index.html&Itemid=29).

<sup>243</sup> Informe 2009 TCAEM, *op. cit.*, <http://www.edomexico.gob.mx/tribunal/tribcamto.htm>.

<sup>244</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Tratado...*, *cit.*

<sup>245</sup> A este respecto, pensamos que ya es tiempo de exigir claridad y responsabilidad; es decir, si se va a excusar la autoridad en este tipo de cuestiones, se respalde en constancias, si no auditadas por los órganos de control competentes, por lo menos susceptibles de ser conocidas

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...].

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

Con claridad se plasma en el texto constitucional transcrito, que es obligación de las legislaturas (“...deberán...”) expedir la legislación municipal en materia contencioso administrativa. Además, cuando el propio artículo 115 permite condicionantes, principalmente de tipo económico, así lo establece concretamente en cuestión de servicios municipales, según se desprende de la subsecuente fracción III, inciso i), de dicho precepto:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) [...].

h) [...]; e

i). Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Pudiera argumentarse, con un enfoque un tanto simplista, que si el régimen contencioso a nivel estatal es optativo, en términos del artículo 116, f. V,<sup>246</sup>

documentalmente por la población. La falta de presupuesto muchas veces es más un pretexto cómodo que una realidad, que, dada la apatía de nuestra sociedad, rara vez se cuestiona, y menos se justifica.

<sup>246</sup>“V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su

con mayor razón lo es en el ámbito municipal. Sin embargo, consideramos que este mismo precepto puede interpretarse con mayor contundencia en pro de lo contrario, es decir, en favor de la obligatoriedad de legislar en materia contencioso-administrativa municipal, pues es válido decir que cuando el constituyente quiso establecer una figura de manera opcional lo hizo con toda la claridad, como es el caso descrito del contencioso estatal, lo que pudo haber hecho con la misma claridad en materia municipal, pero no fue así. Su voluntad no fue dejar a elección de las legislaturas locales establecer “los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares...” a nivel municipal.

Si bien el texto constitucional pudiera dar lugar a interpretaciones distintas, lo que sí resulta indiscutible en nuestra opinión, insistimos, es que la redacción actual por lo menos debe obligar a justificar, y dejar constancia oficial de la justificación a las entidades que omiten la creación de los contenciosos municipales. No sólo para efectos de responsabilidad, sino de compromiso público, a efecto de que se sienta precedente documental de ello, y una vez superados los obstáculos aludidos, *de jure* y/o *de facto*, exista la plena obligatoriedad de acatar el mandato constitucional.

Por último, y volviendo al esquema de competencia real (*de jure* y *de facto*) que presenta el juicio contencioso administrativo con el amparo administrativo, y no obstante que hemos insistido junto con Fix-Fierro en que teóricamente dicha figura del amparo tiene una función residual o de excepción, su cobertura regional, que abarca a todo el país en los 29 circuitos del Poder Judicial Federal<sup>247</sup> (ocho más que las veintiún unidades regionales del TFJFA, con las que también se cubre todo el territorio nacional), nos dice lo contrario. Reconocemos que no podemos presentar esta situación, aparentemente incongruente, como algo negativo, ya que el amparo ha expandido sus alcances por la necesidad real de ofrecer una instancia protectora a la población ante las deficiencias de las instituciones y legislación locales. El punto total a resolver es si esto es consecuencia de una imposición del amparo, de

cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

<sup>247</sup> Informe de labores del PJJF 2007. [http://www2.scjn.gob.mx/AvisosPortal/pdf/INFORME\\_ASESORES\\_08-25MAR08-WEB.pdf](http://www2.scjn.gob.mx/AvisosPortal/pdf/INFORME_ASESORES_08-25MAR08-WEB.pdf), y Acuerdo General 23/2001, del pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos en que se divide el territorio de la República mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito. [www.scjn.gob.mx/reglamentos/archivos/44935\\_17%20DE%20OCTUBRE%20DE%202005\\_2.doc](http://www.scjn.gob.mx/reglamentos/archivos/44935_17%20DE%20OCTUBRE%20DE%202005_2.doc).

la incapacidad local de superarlo, o de una combinación de ambas. Más adelante en esta obra profundizaremos al respecto, y veremos cómo en íntima relación con nuestro objeto de estudio, el PJJF está aprovechando esta infraestructura en red nacional para difundir el acceso a la justicia a través de sus Casas de la Cultura Jurídica.<sup>248</sup>

### C. Particular (justiciable o actor)

En lo que respecta a la parte privada del juicio contencioso, por llamarla de alguna manera, tenemos a los particulares como justiciables por excelencia, aunque cada vez más las propias autoridades acuden como actoras al juicio administrativo, llegando al extremo de tener el TCADF casos en donde la actora es una secretaria (la Setravi,<sup>249</sup> por ejemplo), y la demandada es otra (generalmente la Secretaría de Finanzas).

En lo relativo a la que pudiéramos denominar coloquialmente la “clientela” de los tribunales contenciosos, aunque no se cuenta con datos ni específicos ni precisos al respecto en ningún informe anual, intentaremos trazar el perfil de los usuarios, por lo menos en los mismos cuatro casos anteriormente tratados: DF, EM, Sin y TFJFA.

### D. TCADE, TCAEM, TCAES y TFJFA

TCADE. En el DF, en donde además de la estadística del informe 2009<sup>250</sup> contamos con nuestra propia experiencia, a grandes rasgos podemos afirmar que existen ciertos grupos y perfiles más o menos identificados, sobre los que presentamos el siguiente análisis en el mismo orden en que las presenta el informe citado de 2009 en sus principales rubros. Antes, una aclaración como comentario general, en el sentido de que vertimos algunas opiniones sin contar con la información estadística precisa, misma que no existe, en virtud de que el informe presenta los datos bajo el rubro de *actos impugnados*, y no con respecto al perfil de la actora. Igualmente, cabe aclarar que será poco menos que imposible hablar objetivamente del móvil o intención que llevó a la demandante a ejercitar su derecho; sin embargo, también nos atrevemos a verter algunos comentarios al respecto derivados de ciertos datos objetivos que se presentan en el diario devenir del TCADE.

<sup>248</sup> <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/Conoce/CasasCulturaJuridica/>.

<sup>249</sup> Secretaría de Transportes y Vialidad del D. F.

<sup>250</sup> *Informe de labores 2009*, México, TCADE, p. 108, <http://www.tcadf.gob.mx/>

Total de demandas presentadas durante 2009: 8,428

### I. *Materia administrativa en sentido estricto*

1. Multas y resoluciones en materia de tránsito: 1,365. En este rubro, sin contar con la estadística exacta, hablamos de una combinación compuesta por grupos o gremios organizados, y una minoría de personas morales y físicas que saben de la existencia del tribunal, o que sin previo conocimiento de él buscan información sobre los medios impugnatorios, y aunque difícilmente se podrá distinguir entre quienes lo hacen de buena o mala fe dentro de este grupo, consideramos que en lo general accionan por considerar que se cometió una injusticia. Lo contrario sucede con otro grupo plenamente identificado en este rubro, el de los taxistas, cuyos integrantes y asesores jurídicos, dadas la naturaleza y peculiaridades del gremio, conocen muy bien al TCADF dada la positiva respuesta que han encontrado en favor sus intereses, principalmente por el alto nivel de irregularidades en la emisión de los actos administrativos (sancionadores) por parte de las autoridades competentes (SSPDF<sup>251</sup> o Setravi en cuestiones sobre titularidad de concesión de taxi, cuyo número de casos ascendió a 28, contra 81 de 2006).

2. Orden de visita de verificación, multas y clausuras de establecimientos mercantiles: 632. Quizá uno de los rubros de mayor complejidad, en el que se percibe una combinación de personas físicas y morales, en proporción muy equilibrada.

3. Resoluciones y multas ambientales: 335. Mayoritariamente compuesto por personas morales, con giros como gasolineras e industrias diversas.

4. Justicia cívica: 14, y verificación vehicular: 14. Personas físicas todas. En el segundo supuesto, obviamente, en su mayoría automovilistas no comerciales.

5. Responsabilidad de servidores públicos: 359. Generalmente de los conocidos como mandos medios, y con un conocimiento personal considerablemente completo de la normativa aplicable. Es quizá el actor con mejor manejo técnico jurídico de la ley, lo cual se deduce por algunas características de la demanda. Generalmente cuenta con estudios profesionales en derecho por la naturaleza de la función desempeñada, y promueve por propio derecho sin el auxilio de abogados, con una peculiar forma de presentar su demanda y medios probatorios.

6. Resoluciones del Consejo de Honor y Justicia de la SSP: 599. El perfil de la actora varía entre policías de buena y mala fe, sin poder precisar el porcentaje, aunque quizá sea mucho mayor el segundo grupo, lo cual se

<sup>251</sup> Secretaría de Seguridad Pública del D. F.

desprende de la forma de presentar su demanda y ofrecer y desahogar los medios probatorios.

7. Silencio administrativo: 140. Personas físicas y morales, con un nivel de asesoría jurídica por encima del promedio.

8. Resoluciones de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva: 181. Policías pensionados o que demandan el reconocimiento de sus derechos en la materia.

9. Resoluciones del Registro Público de la Propiedad y de Comercio: 39. En su mayoría impugnadas por notarios.

## II. *Materia fiscal*

1. Derechos por suministro de agua. Impugnación: a) del cobro tanto vía “boleta” postal o determinación (oficio foliado, fechado y firmado): 1,029, y b) suspensión o restricción del servicio hidráulico: 106; e impuesto predial: 574. Personas físicas y morales en porcentajes parecidos. En ambos grupos se da una combinación de actores de buena y mala fe, siendo más frecuente en el caso de las personas morales una actitud dolosa, claramente identificada en impugnaciones formalistas, de elevados y antiguos adeudos, en donde sólo se impugna el último intento de cobro, y jamás se acredita pago histórico alguno. En el caso de las personas físicas, también se detecta un sector de mala fe; sin embargo, una parte importante se deriva de cobros incorrectos y frecuentemente desproporcionados, imputables totalmente a la autoridad recaudadora, que a su vez recibe información errónea del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, cuyo banco de datos, tecnologías e infraestructura de medición adolecen de graves deficiencias.

2. Mandamientos de ejecución y embargo: 101. En su mayoría personas físicas, muchas de ellas sin asesoría y/o sin conocimiento del adeudo.

Finalmente, cabe ilustrar sobre la demanda social que hubo de los servicios de asesoría y defensoría, en donde según el mismo informe de 2009 se elaboraron 2,291 demandas, de las cuales 634 fueron en materia administrativa, 365 en materia fiscal y 984 por violaciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal. Asimismo, se aclara que predominaron las siguientes materias: estados consolidados y determinaciones de derechos por consumo de agua, así como de impuesto predial, multas de la Setravi, silencio administrativo, multas a establecimientos mercantiles y construcciones, multas de la Procuraduría Social del Distrito Federal, y responsabilidad de servidores públicos.<sup>252</sup>

<sup>252</sup> *Informe 2009, cit.* Aclaramos que aquí se toma como muestra el mismo *Informe de 2009*, pues desglosa los rubros por materia.

TCAEM. En este caso la información no se desglosa bajo el rubro de actos impugnados, y lo más cercano al perfil de la actora que tenemos es la división entre usuario o receptor de servicios estatales y municipales.<sup>253</sup>

El 78% de las demandas fueron en contra de autoridades municipales de 104 ayuntamientos, el 22% restante fue en contra de autoridades estatales. Es decir, el perfil del usuario en esta entidad no es muy distinto entre sí; en su mayoría se duele de cuestiones de origen municipal, que de acuerdo con el artículo 115, fracciones II y III, tienen que ver con actos administrativos relacionados con

...bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

A su vez vinculados con

...funciones y servicios públicos de: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Asimismo, en cuestiones tributarias

...que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Finalmente, actos administrativos municipales en materia de

...zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; administración de sus reservas territoriales; formulación de planes de desarrollo regional utilización del suelo, regularización de la tenencia de la tierra urbana; licencias y

<sup>253</sup> *Informe 2005.*

permisos para construcciones; administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y policía preventiva municipal.

Lo anterior se complementa con otro dato del informe anual: 80% de las demandas correspondieron a juicios administrativos, y 20%, a juicios fiscales. Asimismo, de los 3,148 recursos de revisión resueltos, 66% favorecieron al actor, 28% a la autoridad, 2% fue sobreesido y 4% se desechó.

El Estado de México puede ser particularmente representativo de la realidad nacional, ya que quizá es la entidad federativa con la demografía (y su respectiva problemática) más variada en el país, en donde se encuentran zonas urbanas de todo tipo, así como poblaciones rurales y comunidades indígenas también, de muy diversas características.

TCAES. Al igual que el EM, no se proporciona información bajo el rubro de tipo de actos impugnados, pero sí sobre la división entre lo estatal y lo municipal,<sup>254</sup> correspondiendo 88.5% de los casos a este último ámbito: 3,553 de un total de 4,013 demandas recibidas. Por lo tanto, resulta aplicable lo dicho sobre el TCAEM.

TFJFA. Las principales autoridades demandadas<sup>255</sup> fueron:

1. SAT<sup>256</sup> 37.4%. Aquí sabemos sin mayor explicación que los actores son principalmente personas morales con un alto nivel de asesoría y conocimiento especializado sobre la materia fiscal.
2. IMSS 24.8%, perfil muy parecido al rubro anterior.
3. Infonavit 7.6%, e ISSSTE 3.3%, en una combinación de personas físicas y morales, con la distinción en cuanto a la naturaleza de las acciones según sus respectivos intereses.
4. Profeco 3.5%, en su mayoría proveedores sancionados en sus dos facetas de personas físicas y morales.

Aunque el informe del TFJFA no contiene datos sobre la naturaleza de los actores (personas físicas o morales), gran parte de la estadística expuesta anteriormente nos hace presumir que es un tribunal principalmente para personas morales de alto nivel económico, y nos confirma que resulta aplicable al ámbito administrativo lo que al respecto nos dice José Luis Soberanes Fernández en materia civil:

<sup>254</sup> *Informe 2003.*

<sup>255</sup> *Informe 2006.*

<sup>256</sup> Sistema de Administración Tributaria (SHCP).

...es raro que las personas carentes de recursos económicos acudan a los tribunales, prefieren vivir situaciones de hecho respecto a sus relaciones familiares (adopción, divorcios, herencias, etcétera), llegar a transacciones, utilizar la autodefensa o conformarse con su desventura.<sup>257</sup>

Por su parte, la sociedad consumidora de bienes y servicios, públicos y privados (llamada ahora sociedad civil) en México no está organizada, hay una carencia grave de cultura de la organización, común a todos los países con atraso educativo y democracias emergentes. Esta deficiencia se hace particularmente notable en el campo del ejercicio, o mejor dicho, el no ejercicio del derecho de acceso a la justicia. En el próximo capítulo se profundizará sobre la influencia que tiene esta deficiencia de nuestra sociedad en nuestros temas de estudio.

### 3. *Intermediarios*

#### A. *El papel del abogado*

La gama de actos administrativos que pueden ser objeto de impugnación, y por ende de un juicio de nulidad, es amplia y heterogénea, razón por la cual las características de cada juicio serán igualmente diferentes, algunos serán más complejos que otros. Estas variantes repercuten directamente en la intervención que tengan los profesionales del derecho que asistan y/o representen a las partes, principalmente al particular en su calidad de actora.

La figura del abogado, vocablo que en este trabajo utilizaremos como sinónimo de licenciado en derecho no obstante sus diferencias conceptuales, estará presente en la tramitación del juicio, al menos por parte de la autoridad en caso de que el particular como actor decida, por cualquier razón, no contar con ningún tipo de asesoría especializada. Podemos afirmar que ninguna autoridad demandada participa en un juicio contencioso administrativo sin la intervención del área jurídica correspondiente, en la que indefectiblemente cuenta con personas tituladas en derecho para la defensa respectiva.

Aunque en teoría los particulares, siempre actores en los juicios administrativos, pueden prescindir de un abogado, la realidad es que el proceso administrativo en cualquiera de sus modalidades se ha vuelto excesivamente técnico y complejo, lo que obliga a contar con asesoría especializada si se

<sup>257</sup> Soberanes Fernández, José Luis, "Reflexiones para una reforma judicial", *Revista de Investigaciones Jurídicas ELD*, México, núm. 17, 1993, p. 289.

pretende siquiera iniciar, y máxime terminar, un juicio en la materia con posibilidades de éxito.<sup>258</sup>

Todo lo anterior nos lleva en forma ineludible al tema de la calidad, control y supervisión, tanto de la educación jurídica a nivel licenciatura como del correlativo ejercicio profesional de quien recibe la licencia por las autoridades competentes en México. Por la complejidad del asunto y evitar salir de nuestro tema central, no podemos extendernos en estas cuestiones, sin perjuicio de, por lo menos, afirmar lo obvio: las grandes y notorias deficiencias en la calidad educativa y práctica profesional jurídicas afectan negativamente en forma directa el acceso a la justicia.

Como muestra basta describir brevemente algunas situaciones comunes en la actividad procesal ante el TCADF:

Para la primera de ellas es necesario recordar, según se describió anteriormente en este mismo apartado, que el rubro más numeroso dentro de los actos impugnados ante el TCADF es el que comprende las boletas de sanción, conocidas coloquialmente como “multas de tránsito”, que asciende a 1,334, de las que quizá un número cercano al 50% corresponden a prestadores del servicio particular de transporte de pasajeros en su modalidad de taxis (muchos de ellos de facto, mejor conocidos como “piratas”). Al respecto, dentro del TCADF hemos detectado diversas prácticas comunes entre los “abogados” de los taxistas y contrarias a un mínimo de ética profesional, que desvirtúan la función del contencioso.

Una de esas conductas es recomendar a sus “clientes” que junten todas las boletas de sanción recibidas en un determinado lapso, generalmente cercano a los seis meses. Una vez reunido un número considerable de *boletas*, el interesado acude, aconsejado por su “abogado”, a las oficinas de la autoridad que impuso las sanciones (SSP), ante quien dolosamente alega que fue sancionado en diversas ocasiones y nunca recibió las boletas de sanción, de las cuales pide una copia certificada. Lo anterior, con objeto de que el cómputo para impugnar las distintas sanciones se unifique y comience a correr a partir de la expedición de las copias certificadas de dichas boletas de sanción, según lo establece la jurisprudencia federal.<sup>259</sup> Esto permite que al

<sup>258</sup> Fix-Fierro, “Comentario al artículo 17 constitucional”, *cit.*

<sup>259</sup> Argumento basado en la siguiente tesis: “ACTO RECLAMADO. DEBE TENERSE POR CONOCIDO DESDE EL MOMENTO EN QUE SE RECIBEN LAS COPIAS SOLICITADAS A LA AUTORIDAD RESPONSABLE”. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que conforme al espíritu que informa el artículo 21 de la Ley de Amparo, el momento en que el quejoso tuvo conocimiento del acto reclamado debe constar probado de modo directo y no inferirse a base de presunciones. En congruencia con lo anterior, se concluye que no es sino hasta el momento en que el particular recibe las copias solicitadas ante la autoridad responsable, con la finalidad de promover el juicio de garantías, cuando puede entenderse que

taxista le resulte costoso contratar a un “abogado”, pues ya no lo contrata para impugnar una multa de 300 o 400 pesos, sino de un número (y por ende monto) mayor que lo justifica.

Otro caso común, también relacionado con los taxis, se presenta cuando un vehículo que así se ostenta es remitido al corralón por no contar con la documentación que acredite su legal funcionamiento (título de concesión). El “abogado”, en fraude a la ley, ha encontrado que dada las deficiencias de las resoluciones administrativas (no sabemos si por ignorancia de la autoridad emisora o intencionadamente), al impugnar únicamente la multa (o pagarla) logra la liberación de un vehículo que continuará prestando un servicio para el que no está autorizado. Es de sobra conocida la gravedad de tener en las calles taxis sin concesión, y por ende sin registro ni control por parte de la autoridad competente.

Todo lo anterior sin perjuicio de mencionar la común práctica de los “abogados” o “pasantes” de falsificar las firmas de sus clientes, con y sin su conocimiento; delito que en el extremo de lo aberrante se ve como algo común “que todos alguna vez han hecho”, según nos han expresado algunos “litigantes”. Es casi innecesario mencionar que ante la falta de infraestructura técnica-pericial de los OJCA y la nula interacción con las procuradurías de justicia, estas conductas quedan impunes.

Aunados a los casos captados en la experiencia cotidiana antes descritos, encontramos los problemas tradicionales compartidos por la mayoría de los sistemas jurisdiccionales nacionales y extranjeros, comenzando por la ya mencionada falta de preparación, profesionalismo y ética de los abogados, así como el gran problema económico relativo a sus honorarios, que frecuentemente exceden al valor del litigio y, por ende, el beneficio buscado.

Como sabemos, este problema no es privativo de México ni de la justicia administrativa, aunque en ella se acentúe, particularmente en los casos de multas o sanciones menores, pues de no tratarse de asuntos fiscales, lici-

tuvo un conocimiento directo, exacto y completo del acto reclamado, pues es hasta entonces que puede tenerse la certeza de que el particular conoció en su integridad los actos que estima le son violatorios de garantías y, por tanto, es esa fecha la que debe tomarse como base para el cómputo del término que establece el artículo 21 de la ley citada. De lo contrario, el hecho de que se presuma que con la simple solicitud de copias el quejoso ya tenía conocimiento pleno del acto reclamado, podría ocasionar que el término para la presentación de la demanda empezara a correr antes de que hubiera tenido conocimiento íntegro del acto reclamado, con lo que se limitaría el plazo que tiene el particular para formular su demanda y defender sus derechos, lo cual se traduciría en una denegación de impartición de justicia y se rompería incluso con el equilibrio procesal al limitar su posibilidad de defensa”. Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XVI, septiembre de 2002, Tesis: 1a./J. 42/2002.

taciones o expropiaciones cuantiosas, entre otros, difícilmente se encontrará un honorario equilibrado para impugnar una multa de pocos cientos de pesos. Urge no sólo supervisar y controlar el nivel de calidad profesional, sino también el honorario, pues aun cuando se garantice la calidad profesional, ética y técnica del servicio, tiene que haber límites pecuniarios.

Esta cuestión del costo-beneficio desde hace décadas se percibe y estudia. Ya Cappelletti y Garth, en su multicitado estudio, describen algunos casos, particularmente el de Alemania, país que se destaca por adelantarse en encontrar soluciones a problemas comunes a los sistemas jurídicos del mundo occidental, pero que también sufre el problema descrito, es decir, frecuentemente es más caro el remedio que el problema mismo.<sup>260</sup> Algo no está funcionando en un esquema procesal, en donde el costo del medio supera al beneficio.

Sin perjuicio de todo lo anterior, quizá la peor faceta del problema que implica en nuestra sociedad la falta de calidad, profesionalismo y ética en los abogados sea la pasividad e inactividad al respecto, tanto por parte de la autoridad como de la sociedad en su conjunto. En su obra *The Rule of Law and Development in Mexico*, Robert Kossick nos muestra cómo entre 1995 y 2002, dentro del Poder Judicial de la Federación (PJF) en materia de responsabilidades administrativas de los juzgadores (jueces y magistrados), únicamente se dieron veinticinco casos de suspensión, siete destituciones y once inhabilitaciones,<sup>261</sup> números que aunque en otros sistemas parecieran presentar un escenario cercano al ideal, aquí no indican otra cosa que una falta de control; carencia de mecanismos viables para la supervisión de los servidores públicos en general y de los jueces en particular, sin perjuicio de alertar sobre el peligro de ir al otro extremo, en el que la legislación de la materia impone un régimen de terror al servidor público, donde el supuesto legal es tan amplio y genérico que casi toda conducta puede ser juzgada.

Por lo que respecta a la responsabilidad profesional en su faceta privada del ejercicio del derecho, podemos afirmar que como regla general la estadística prácticamente no existe. La Secretaría de Educación Pública (SEP) y las autoridades competentes de las entidades federativas carecen de datos mínimos al respecto; sin embargo, diversos indicadores muestran que es aún más grave que el oscuro panorama de impunidad de los servidores públicos arriba descrito, lo cual confirma que el marco jurídico no está diseñado para el control de la calidad de los servicios que prestan los profesionistas

<sup>260</sup> Cappelletti, *El acceso a la justicia*, cit.

<sup>261</sup> Kossick, Robert, "The Rule of Law and Development in Mexico", *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Arizona, vol. 21, núm. 3, 2004, p. 807.

en general, situación que se agrava en áreas como la medicina, la arquitectura o ingeniería, el derecho, y la contabilidad entre las principales, por los valores que involucran, tales como la vida, la salud, la integridad física, la libertad, el patrimonio y los servicios públicos básicos, entre los principales. Esto lo confirman los informes internacionales sobre la materia, los estudios de diversos colegios profesionales y sobre todo el sentir generalizado de la población reflejado en diversos indicadores.<sup>262</sup>

No obstante que los esfuerzos por atacar el problema se hacen cada vez más patentes a nivel federal y local,<sup>263</sup> público y privado, tanto en el ámbito legislativo como social, siguen siendo, por mucho, insuficientes.

<sup>262</sup> INEGI-SEGO, *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, 2005. <http://www.gobernacion.gob.mx/encup/>.

<sup>263</sup> Nos llaman la atención positivamente disposiciones como las contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila (de 1990, última reforma: septiembre de 2006) en su capítulo II “De los abogados”, en sus siguientes preceptos:

“Artículo: 249. El ejercicio de la abogacía tiene como una de sus principales funciones, la de colaborar con las Autoridades Judiciales a la consecución de una recta y expedita Administración de Justicia.

Artículo 250. Los profesionales del Derecho y las asociaciones de abogados en su caso, deberán:

- I. Conservar la dignidad y el decoro de la profesión;
  - II. Colaborar en la recta y cumplida Administración de la Justicia;
  - III. Observar y exigir el respeto debido a las Autoridades Judiciales, colaboradores y auxiliares de la justicia, así como a la contraparte, sus abogados y demás personas que interengan en los asuntos relacionados con su profesión;
  - IV. Obrar con lealtad y honradez en el desempeño de su profesión, y
  - V. Guardar el secreto profesional.
- [...].

Artículo 255. Sólo los abogados con título debidamente registrado pueden ser admitidos como apoderados, patronos, voceros o autorizados para oír notificaciones.

A las personas que sin estos requisitos hicieren promociones escritas, les serán devueltas sin acordar; pero si indebidamente se les diere curso, la parte contraria podrá alegar estas circunstancias como excepción dilatoria.

La autoridad judicial que tolere la actuación de quien no tenga esa calidad, incurrirá en falta disciplinaria que será sancionada con multa, la primera vez, y con suspensión, en caso de reincidencia.

Artículo 256. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior, los siguientes casos:

- I. La intervención de negocios propios promovidos por personas físicas, o por sí o por conducto de sus representantes legales, o por las personas morales, a través de sus órganos de representación;
- II. La designación de defensor en los procesos penales;
- III. (Derogada, *PO*. 20 de marzo de 2001)
- IV. En general, el ejercicio del derecho de petición y de las acciones públicas consagradas por la Constitución y las leyes respectivas.

Artículo 257. La persona que ejerza la abogacía sin título, o sin contar con el registro correspondiente no podrá cobrar honorarios profesionales.

## B. *La figura de la defensoría pública: ventajas y desventajas*

Una de las respuestas reales al problema del acceso a la justicia lo encontramos en la figura de la defensoría pública o de oficio. Con pros y contras, la asesoría y/o representación jurídica gratuita, en gran parte han marcado la diferencia entre acceder al sistema de justicia y no hacerlo. Esta institución, más que inconvenientes presenta algunos problemas no superados, aunque largamente estudiados por los clásicos,<sup>264</sup> y básicamente son la sobrecarga de trabajo, los bajos salarios de los defensores, la falta de calidad en el servicio, ausencia de compromiso real, pertenencia orgánica al mismo órgano jurisdiccional que conoce de los asuntos que patrocinan los defensores, con la consecuyente convivencia diaria con sus integrantes, y la inevitable familiaridad que esto conlleva, lo cual a su vez crea nexos entre defensores y juzgadores, trato reverencial, compromisos de ascensos, y constante intercambio entre personal administrativo del área con la del resto del tribunal.

Cabe mencionar, en intrínseca relación con el apartado anterior, que se dan casos muy aislados de demandas sin patrocinio en juicios contenciosos, incluso en forma de carta, que a pesar de ello en ocasiones reúnen los requisitos de ley, y que son interpuestas por actores sin asesoría de abogados. La realidad es que estos casos son muy esporádicos, y aunque pudieran hacer pensar que ello prueba que sí es posible un entendimiento mínimo indispensable o básico de la ley, que permite al justiciable no sólo acercarse al juicio administrativo, sino activar al órgano jurisdiccional sin necesidad de asesoría técnica, la verdad es que son excepciones que sólo confirman la regla general de lo indispensable que resulta la asistencia del abogado. Al respecto, también percibimos en la práctica, si no como regla general sí como un fenómeno común, el temor que produce en el tercero perjudicado

Artículo 258. El hecho de que alguna persona se atribuya el carácter de abogado sin tener título legal, o ejerza actos propios de la profesión, será castigado con las sanciones que establece el Código Penal del Estado.

Artículo 259. Las asociaciones de abogados podrán solicitar y obtener su registro ante el Tribunal Superior de Justicia, cumplidos los siguientes requisitos:

I. Exhibir el testimonio de protocolización de su escritura constitutiva y sus Estatutos, así como copia certificada de dichos documentos, y

II. Acompañar el directorio de sus miembros, así como una relación de los socios que integran su Consejo Directivo y su Comisión de Honor.

Artículo 260. La asociaciones de abogados legalmente constituidas y registradas, quedan debidamente autorizadas para gestionar ante la Autoridad Judicial que corresponda, lo que estimen conducente para la mejor administración de justicia”.

<sup>264</sup> Cappelletti-Garth, capítulo II, *op. cit.*, pp. 14 y ss., y Berizonce, *op. cit.*, capítulos II, III y IV, pp. 5 y ss.

el ser llamado a juicio, pues de inmediato visualiza esta situación como un gran problema económico, de pérdida tiempo y, ante la ignorancia de los alcances de un juicio administrativo, hasta de miedo a perder su libertad o patrimonio. En este rubro de los terceros perjudicados las defensorías también juegan un papel catalizador importante.

#### a. TCADF(SGADJ), TCAEM, TFJFA Y PJF (IFDP)

Los números nos muestran que las defensorías públicas no sólo han sido útiles, sino que se presentan ya como indispensables para que una parte importante de la población usuaria pueda acceder a la justicia contenciosa. Así, durante 2003 en Sinaloa,<sup>265</sup> donde se brindaron 8,222 asesorías, se promovieron 3,110 juicios (de un total de 4,013), lo que equivale al 77.5%; aunado a diez recursos de apelación (de un total de veinte interpuestos por particulares), equivalente a un 50% del total. Por su parte, en el Estado de México la defensoría de oficio intervino en el 39% de las demandas presentadas en el 2005; es decir, se asesoró a 16,344 personas y se presentaron 4,862 demandas (de un total de 12,290 en el año). En el DF se prestaron 9,718 asesorías personales, de las que se turnaron 2,569 al área de defensoría, en donde se presentaron 2,220 demandas, 23% del total (9,550); asimismo, “se formularon 77 recursos de reclamación, 172 recursos de apelación y 149 quejas; y se atendió a 20,353 promoventes que concurrieron para verificar el estado procesal de sus asuntos”.<sup>266</sup>

Consideramos que otros aspectos relevantes de los informes sobre la actividad de las defensorías públicas de oficio en tres de los cuatro casos analizados son:

TCADF. El informe de 2005 toca un punto que es toral en nuestra opinión. Habla de que la “eficacia de los servicios y la respuesta oportuna que se genera en el área (de defensoría), fomenta el factor confianza... que... se ha venido adquiriendo por el público”.<sup>267</sup> Como veremos en los próximos capítulos, el factor desconfianza es uno de los principales impedimentos para el acceso a la justicia. Resaltamos lo anterior independientemente y sin calificar en este momento la subjetividad o parcialidad que puede implicar la visión del TCADF sobre sí mismo.

También hacemos hincapié en otro dato trascendente para efectos de nuestro trabajo, en el sentido de que el Informe aclara que “se brindaron

<sup>265</sup> <http://www.sinaloa.gob.mx/LAIP/Organos/TCA/progrserv/infact/> (consulta 03/2007).

<sup>266</sup> Informe 2006, *op. cit.*, <http://www.tcadf.gob.mx/>.

<sup>267</sup> *Idem.*

1,717 asesorías por vía telefónica”. Aunque resulte una obviedad, queremos insistir en la trascendencia para efectos del acceso a la justicia, que implica ofrecer el servicio de orientación y asesoría por este medio.

Finalmente, como dato positivo se reporta un “incremento general de 8.76%” en la actividad del área, lo cual, si bien crea más necesidades presupuestales de infraestructura, para nosotros representa algo más importante, que es el aumento del activismo del justiciable en el ejercicio de sus derechos, y quizá de la difusión de los mismos por parte de la autoridad.

TCAEM. El Informe respectivo subraya que además de la atención a usuarios del servicio de asesoría “a personas físicas de los segmentos menos favorecidos”,<sup>268</sup> existen otros dos conductos de captación de solicitudes y menciona que

...se recibieron de la Secretaría Particular de la Gubernatura, un total de 99 solicitudes de diversos vecinos del Estado, para que se les designara un asesor comisionado; en tal sentido este Tribunal, remitió oportunamente a las seis salas regionales estas peticiones para su atención precedente, inclusive en aquellos casos cuando las mismas fueron remitidas por la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de la Presidencia de la República.<sup>269</sup>

Esto nos resulta por demás interesante, pues al coordinarse el TCAEM con otras autoridades, locales y federales, se va creando una red realmente interconectada, que tiene efectos expansivos concretos tanto geográfica como orgánicamente, y que facilita en gran medida al justiciable su acceso al servicio.

TFJFA. Por lo que respecta al ámbito federal, aunque el TFJFA no cuenta con un área propia de asesoría y defensoría, en el vínculo de *Informes* de su página de Internet (<http://www.tff.gob.mx>) aparece el siguiente texto:

#### Asesoría

¿Me pueden dar asesoría al respecto de los juicios que se llevan en el Tribunal?

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no cuenta con un área dedicada a brindar asesoría en lo referente a los juicios interpuestos, asimismo si esto se realizara se rompería el estatus de imparcialidad que debe mantener la institución.

Además de que las funciones de la Unidad de Enlace, únicamente se constriñen al cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 7o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el

<sup>268</sup> Informe 2005, TCAEM, cit., <http://www.edomexico.gob.mx/tribunal/tribcanto.htm>.

<sup>269</sup> *Idem*.

artículo 7o. del Reglamento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa, por lo que no se presta el servicio de asesoría.

No obstante, le recomendamos que acuda al Instituto Federal de Defensoría Pública, ubicado en Bucareli 22 y 24, Colonia Centro, C.P. 06040, Delegación Cuauhtémoc, México, D.F., o bien consulte la página *www.ifdp.cjf.gob.mx*.

Si ninguna de las preguntas anteriores resuelve su duda, de click en este vínculo para enviar una consulta relacionada con Asesoría.

Cabe analizar la “recomendación” contenida en el penúltimo párrafo antes transcrito. En principio, pudiera parecer incongruente, incluso irresponsable, remitir al justiciable interesado (necesitado) a un instituto jurídica y orgánicamente ajeno al TFJFA, y perteneciente al PJJF; sin embargo, nos resulta interesante el hecho, ya que si bien podría parecer obvio que el IFDP no tiene obligación de atender asesorías relacionadas con la competencia del TFJFA, el marco jurídico pudiera permitir una interpretación congruente con esta complementariedad. Al no poder extendernos en el tema, y sin entrar en la cuestión de la naturaleza jurídica del TFJFA, baste hacer algunas reflexiones: 1) la Ley Federal de Defensoría Pública (LFDP) no limita expresamente su alcance al PJJF; 2) en un nivel de asesoría no siempre resulta clara la frontera entre el juicio de nulidad y el juicio de amparo, lo que permite abiertamente al asesor, brindar el servicio sin importar que finalmente se opte por la vía contenciosa administrativa, y 3) las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del IFDP;<sup>270</sup> en su artículo 29, fracción II, lo establecen, al comprender expresamente asuntos relacionados con el TFJFA, y en su fracción I de forma implícita:

#### Del servicio de asesoría jurídica

##### SECCION PRIMERA

##### *Disposiciones generales*

Artículo 29. El servicio de asesoría jurídica del fuero federal debe prestarse en las materias que a continuación se señalan:

#### I. Materia administrativa;

a) Asuntos previstos por el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

b) Asuntos en los que sea procedente la interposición de recursos o medios de defensa que prevean las leyes, a efecto de combatir actos de autoridad que emitan dependencias federales y entidades de la Administración Pública Federal.

<sup>270</sup> Bases generales de organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública (01/04/02) <http://www.ifdp.cjf.gob.mx/docs/BasesGrales2002.doc>.

c) Asuntos que se tramiten ante dependencias federales y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a procedimientos seguidos en forma de juicio.

d) Asuntos en los que sea procedente promover juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales administrativos, federales o locales.

e) [...].

## II. Materia fiscal;

a) Asuntos de carácter federal que puedan ser planteados mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

b) Asuntos en los que sea procedente promover juicio de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, contra sentencias que declaren la validez de la resolución impugnada o no satisfagan el interés jurídico del demandante, emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

III. [...].

Tanto por lo anterior como por la importancia de su propia naturaleza, la LFDP<sup>271</sup> merece algunos comentarios muy breves, para lo cual transcribimos algunos preceptos relevantes:

Artículo 1o. La presente Ley tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en los términos que la misma establece.

Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.

Quizá hablar de *garantizar* sea muy atrevido, pues consideramos que sólo resultaría aplicable al primer supuesto, “derecho a la defensa”; sin embargo, pretender que la ley también garantiza el “acceso a la justicia” es excederse, pues como ya se explicó en apartados anteriores, ello implica mucho más que el acceso a una representación procesal profesional y gratuita.

Artículo 2o. El servicio de defensoría pública será gratuito. Se prestará bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo y de manera obligatoria, en los términos de esta Ley.

Artículo 4o. Los servicios de defensoría pública se prestarán a través de:

I. Defensores públicos, en los asuntos del orden penal federal, desde la averiguación previa hasta la ejecución de las penas, y

<sup>271</sup> *Op. cit.*, <http://www.ifdp.cjf.gob.mx/Quees/marco.asp>.

II. Asesores jurídicos, en asuntos de orden no penal, salvo los expresamente otorgados por la Ley a otras instituciones.

En sus artículos 14 y 15, la Ley hace precisiones importantes relativas a la forma de solicitar el servicio en cuestión, así como los requisitos y orden de preferencia para prestarlo:

Artículo 14. Para gozar de los beneficios de la asesoría jurídica, se llenará solicitud en los formatos que para tal efecto elabore el Instituto Federal de Defensoría Pública, y se deberán cumplir con los requisitos previstos en las bases generales de organización y funcionamiento.

En la asignación de un asesor jurídico se dará preferencia a la elección del usuario, a fin de lograr mayor confianza en la prestación del servicio.

En caso de que el servicio de asesoría sea solicitado por partes contrarias o con intereses opuestos, se prestará a quien lo haya solicitado primero.

Artículo 15. Los servicios de asesoría jurídica se prestarán, preferentemente, a:

- I. Las personas que estén desempleadas y no perciban ingresos;
- II. Los trabajadores jubilados o pensionados, así como sus cónyuges;
- III. Los trabajadores eventuales o subempleados;
- IV. Los que reciban, bajo cualquier concepto, ingresos mensuales inferiores a los previstos en las bases generales de organización y funcionamiento;
- V. Los indígenas, y
- VI. Las personas que por cualquier razón social o económica tengan la necesidad de estos servicios.

En materia fiscal, los servicios del IFDP se empalman con los de la Profedeco, “cuando el monto del asunto exceda de treinta veces el salario mínimo del Distrito Federal elevado al año”, según el artículo 3o. de la relativamente nueva Ley de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, *D.O.*, 04/09/06.<sup>272</sup>

Artículo 3o. Los servicios que regula esta Ley se prestarán gratuitamente bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo. Tratándose de los servicios de representación a que hace referencia la fracción II del artículo 5o., únicamente se proporcionarán cuando el monto del asunto no exceda de treinta veces el salario mínimo del Distrito Federal elevado al año.

Artículo 4o. Los servicios que presta la Procuraduría se otorgarán exclusivamente a petición de parte interesada, por el Procurador de la Defensa del Contribuyente, por los Delegados Regionales y por el número de asesores jurídicos suficiente para satisfacer la demanda, debiendo contar mínimamente

<sup>272</sup> [www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LOPDC.doc](http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LOPDC.doc).

con un Delegado y el personal jurídico y administrativo necesario por cada Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Artículo 5o. Corresponderá a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente:

I. Atender y resolver las solicitudes de asesoría y consulta que le presenten los contribuyentes por actos de las autoridades fiscales federales

II. Representar al contribuyente ante la autoridad correspondiente, promoviendo a su nombre los recursos administrativos procedentes y en su caso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ejerciendo las acciones a que haya lugar, deduciendo con oportunidad y eficacia los derechos de sus representados, hasta su total resolución.<sup>273</sup>

A diferencia de la Profedet y la Profedeco, es decir, de las materias laboral y fiscal, la regionalización del IFDP sólo alcanza la mínima extensión geográfica indispensable en materia penal:

Artículo 24. El Instituto Federal de Defensoría Pública designará por cada Unidad Investigadora del Ministerio Público de la Federación, Tribunal de Circuito y por cada Juzgado Federal que conozca de materia penal, cuando menos a un defensor público y al personal de auxilio necesario.

Finalmente, otro parámetro de comparación lo encontramos en materia laboral con la Procuraduría para la Defensa del Trabajo Profedet,<sup>274</sup> en donde para efectos comparativos en servicios de defensoría pública encontramos una normativa en principio completa y moderna, una buena página de internet, clara, concisa e integral, una infraestructura a nivel nacional y mecanismos conciliatorios, quizá con el inconveniente de los sueldos, ya que equivalen a un 50%<sup>275</sup> de los pagados en el IFDP, según se expone a continuación.

### *b. Sueldos*

Un factor que consideramos toral en el funcionamiento de las defensorías de oficio, al igual que en todo el sector público, es el de los sueldos,

<sup>273</sup> Todavía sin página propia por su reciente creación, la información básica sobre la Profedeco aún se encuentra enmarcada en la página del gobierno federal y/o de la SHCP.

<sup>274</sup> LFT, artículos 530-536, y RPFDT, [http://www.stps.gob.mx/07\\_justicia\\_lab/02\\_profedet/bienveni.htm](http://www.stps.gob.mx/07_justicia_lab/02_profedet/bienveni.htm).

<sup>275</sup> Sólo como dato comparativo cabe precisar que en la Profedet un procurador auxiliar de asesoría, defensoría y conciliación gana \$16,202.42 netos mensuales; es decir, menos de la mitad.

especialmente en el caso de un defensor público, en donde se intercede en causas ajenas. Como ya se dijo anteriormente en este trabajo, la cuestión económica será muchas veces determinante para acceder a la justicia. La defensoría pública se justifica plenamente, no sólo en quienes no tienen para costear un abogado, sino aun para los que pueden pagarlo, en los casos en que la relación costo-beneficio sólo tenga sentido si se gasta menos de lo que se va a recuperar. Nadie, sin importar nivel económico, va a contratar a un abogado para impugnar una multa de 500 pesos, por ejemplo. Las defensorías públicas no son exclusivas para pobres, ofrecen un servicio más allá de ello, compensan un sistema social que no ha sabido equilibrar factores económicos y sociales.

A continuación mencionamos los dos casos con los sueldos más altos en las áreas de asesoría y defensoría, que son el IFDP y el TCADE.

IFDP (CJF). En este Instituto, durante 2007 el ingreso de un defensor asciende a un monto bruto quincenal de \$29,832.00, por lo que el mensual era de \$59,664.00, y el neto mensual, de \$41,292.00, sueldo relativamente decoroso en el contexto del marco económico del país,<sup>276</sup> lo cual se ve reflejado, y tiene su origen, en el espíritu de la propia LFDP antes citada:

Artículo 8o. El servicio civil de carrera para los defensores públicos y asesores jurídicos, comprende la selección, ingreso, adscripción, permanencia, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones. Este servicio civil de carrera se regirá por esta Ley, por las disposiciones generales que dicte el Consejo de la Judicatura Federal y por las bases generales de organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública.

SGADJ del TCADE. En la Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica (SGAPJ) del TCADE, la directora en 2007 tenía asignado un sueldo bruto de \$69,374, que deriva en \$21,030.52 como neto quincenal, y \$42,061.04 mensual. Asimismo, los doce defensores ganaron \$39,787 bruto mensual, o sea \$15,719.09 quincenales. Por su parte, los pasantes percibieron \$10,775 brutos mensuales, o sea \$4,706.28 netos quincenales. Finalmente el asesor recibió \$24,475.40 brutos mensuales, \$9,116.44 neto quincenal y \$18,232.88 mensual.

La importancia de avanzar en el rubro de los sueldos es que mientras mejor se pague o, mejor dicho, más se acerque el salario a un criterio razonablemente justo, se podrá exigir calidad y responsabilidad total en la misma proporción.

<sup>276</sup> Obviamente, variando en poder adquisitivo según la plaza en la que habite dentro de la República mexicana.

No queremos terminar este apartado sin antes mencionar un caso interesante, que es el de la Ley de la Defensoría Social y de Oficio del Estado de San Luis Potosí,<sup>277</sup> que además de ser una ley completa y moderna, abarca a toda la actividad jurisdiccional, y no es exclusiva para ningún ámbito.

Todo lo aprovechable dentro del sistema jurisdiccional mexicano deberá ser importado a la defensoría pública contenciosa, sobre todo en cuanto a figuras que por su antigüedad tienen mayor desarrollo en otras esferas, como la procesal civil. Un buen ejemplo es la gratuidad obligatoria en las copias solicitadas a los defensores de oficio que establece el Código de Procedimientos Civiles del DF.<sup>278</sup>

Sin perjuicio de todo lo anterior, es importante entender que no podemos esperar ni exigir que la asesoría y/o defensoría de oficio carguen con todo el peso del problema de la justicia y se constituya como la única solución. Debe pensarse a esta figura como una parte de la solución integral, en la que deberá compartir la responsabilidad con otras figuras, elementos o acciones.

Finalmente, cabe insistir en que la información y difusión de todo lo relativo a los servicios de asesoría y defensoría públicas será determinante en materia de acceso a la justicia, tema sobre el que profundizaremos en el siguiente capítulo.

### III. CONCEPTO DE JUSTICIA A LA LUZ DEL DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Con base en todo expuesto en el presente capítulo, podemos afirmar que dar a cada quien lo suyo en materia contencioso administrativa significa decretar por parte del OJCA quién de entre las partes tiene la razón en cuanto a la legalidad del acto impugnado; confirmarlo si es legal o anularlo si no. Pero esto sería más bien el resultado general. Entonces, nos preguntamos: ¿cómo lograr que se dé esto de manera efectiva?

¿Debe darse a la autoridad un trato procesal igual que al gobernado en la justicia administrativa? Los romanos decían que justicia es tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. Sin embargo, esto no implica dis-

<sup>277</sup> <http://201.120.3.236/defensoriasocialweb.nsf/Mapasitio?OpenPage>.

<sup>278</sup> “Artículo 71. El tribunal está obligado a expedir a costa del solicitante, sin demora alguna, copia simple o fotostática de los documentos o resoluciones que obren en autos, bastando que la parte interesada lo solicite verbalmente, sin que se requiera decreto judicial, dejando constancia en autos de su recepción. Cuando la parte que solicita lo haga a través de defensor de oficio, las copias de referencia se expedirán sin costo alguno”. [www.equidad.df.gov.mx/indigenas/nacionales/df/cpcdf.pdf](http://www.equidad.df.gov.mx/indigenas/nacionales/df/cpcdf.pdf).

minuir las garantías procesales de la autoridad, que si bien es la única que puede ser demandada en juicio contencioso, también podrá ser actora en caso de lesividad. Enfrentarse a la autoridad es complejo, y requiere de una compensación procesal (como en materia laboral) para los particulares (actora), cuidando de que no sea excesiva y produzca cargas imposibles de superar para la demandada, pero que sea real, como la defensoría pública, por ejemplo, sin la cual difícilmente habría acceso a la justicia en la materia que nos ocupa.

No obstante lo anterior, quizá más que en otras áreas, en la contencioso administrativa deberá cuidarse mucho el aspecto del abuso de derecho (en este caso a la justicia), concretamente de las instituciones procesales compensatorias, de forma tal que no se desvirtúe su espíritu. En este capítulo ya describimos el caso de algunos taxistas en el DF que utilizan al contencioso para no pagar ninguna multa de tránsito. Es también común el caso de quienes podemos llamar coloquialmente “deudores profesionales” de agua o predial, en donde ni siquiera acreditan un historial de pago y buscan la nulidad del cobro a través de formalismos, que desgraciadamente procede por descuidos de la autoridad demandada.

Es así que, armonizando los elementos del concepto de acceso a la justicia, arriba expuestos en los primeros apartados del presente capítulo, el acceso a la justicia llevado a lo contencioso administrativo se traduce en lo siguiente:

1. Como primer presupuesto para el acceso a la justicia administrativa en lo general resulta indispensable la viabilidad (posibilidad real) fáctica por parte del justiciable, de tener contacto con el órgano jurisdiccional contencioso administrativo, a efecto de activar su funcionamiento a través de un proceso con las instancias mínimas indispensables. Para un contacto real con el juzgador se requiere accesibilidad geográfica y técnica, lo cual implica regionalización del tribunal y defensa especializada (pública o privada), respectivamente.

2. Al igual que todo sistema de justicia, el contencioso administrativo deberá contar, como elemento toral de funcionamiento, con una normativa sustantiva integral, y, como complemento indispensable, con ordenamientos adjetivos accesibles y compensatorios que garanticen su protección. El formato idóneo lo presentan modelos como el Estado de México, que conjunta lo sustantivo y adjetivo en un Código de Justicia Administrativa.

3. A efecto de que el tribunal de lo contencioso administrativo pueda tutelar al justiciable e impartirle justicia en forma efectiva, deberá contar con leyes modernas, socialmente equitativas, y atribuciones suficientes para hacer cumplir en forma expedita todas sus resoluciones, principalmente

medidas cautelares y sentencias, lo que requiere indefectiblemente de plena autonomía frente al Ejecutivo y demás autoridades.

Lo anterior nos permite proponer una definición del acceso a la justicia administrativa:

*Derecho fundamental de toda persona de tener garantizado constitucionalmente un contacto viable y efectivo con el órgano jurisdiccional especializado competente para conocer de actos administrativos definitivos, a efecto de activar su función y obtener en proceso simplificado una resolución sobre el fondo del asunto, de conformidad con la normativa aplicable, para reparar los intereses afectados dentro de un plazo razonable.*