

PROBLEMAS Y RETOS DEL ACCESO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

MARÍA DEL ROCÍO GONZÁLEZ ALCÁNTARA LAMMOGLIA
RUBÉN MINUTTI ZANATTA

SUMARIO: *Introducción. 1. Propuesta de concepción básica de acceso efectivo a la justicia administrativa. 1.2. Algunos elementos del derecho de acceso a la justicia: Transparencia, información pública, difusión y publicación del derecho. 2. Figuras procesales relevantes en el acceso a la justicia en materia administrativa. 2.1. Recurso en sede administrativa; 2.1.1. Carácter optativo del recurso; 2.1.2. Litis abierta en la instancia posterior. 2.2. Juicio Contencioso Administrativo. 2.2.1. Control difuso; 2.3. Amparo Indirecto o Administrativo. 3. Infraestructura social. 3.1. Defensoría Pública o de Oficio. 4. Simplificación normativa y uso de la tecnología. 4.1. Juicio de nulidad en línea; 4.2. Avisos electrónicos. 5. Conclusiones.*

RESUMEN: En este ensayo, intentaremos identificar los principales retos y problemas que enfrenta el acceso efectivo a la justicia administrativa en México, y también presentaremos propuestas concretas de soluciones posibles; prestando especial atención a: i) el uso reciente de la tecnología en los procesos y ii) formas procesales relacionadas con los principales valores a proteger. Lo anterior, teniendo en cuenta que es un derecho fundamental que el estado debe realizar, en el plazo más breve posible, utilizando las instituciones adecuadas para llegar a las decisiones finales, adoptando todas las medidas necesarias para tales fines.

ABSTRACT: In questo saggio, cercheremo di identificare le principali sfide e i problemi che affronta un accesso effettivo alla giustizia amministrativa in Messico, e saremo presenti anche proposte specifiche per le possibili soluzioni; con particolare attenzione: i) l'uso recente di tecnologia nel procedimento e ii) nelle forme processuali legati ai valori principali di essere protetti. Quanto sopra, considerando che è un diritto fondamentale che lo stato esegue, entro il più breve tempo possibile e utilizzando le istituzioni accurate, le decisioni finali, adottando le misure necessarie per tali scopi.

ABSTRACT: In this essay, we will try to identify the main challenges and problems that effective access to administrative justice in Mexico confronts, and we will also present specific proposals for possible solutions; paying special attention to i) the recent use of technology in proceedings and ii) procedural forms related to the main values to be protected. The foregoing, considering that it is a fundamental right that the State performs, within the briefest possible time and using accurate institutions, the final decisions, adopting the necessary measures for such purposes.

PALABRAS CLAVE: Acceso, efectivo, justicia, juicio, nulidad, jurisdicción administrativa, medida cautelar, suspensión, defensoría pública, transparencia, información, simplificación, juicio de amparo, control difuso.

PAROLE CHIAVE: Accesso, effettivo, la giustizia, il giudizio, l'annullamento, la giurisdizione amministrativa, misure cautelari, la sospensione, la difesa pubblica, la trasparenza, l'informazione, la semplificazione, amparo, controllo diffuso.

KEYWORDS: Effective, access, justice, judgment, nullity, administrative jurisdiction, injunction, suspension, public defender's office, transparency, simplification, *amparo claim*, fuzzy control.

INTRODUCCIÓN

En nuestro país, en términos generales y conforme a parámetros internacionales, el acceso a la justicia administrativa es deficiente (es decir, no efectivo), debido a una multiplicidad de factores de los que hablaremos más

adelante. El problema, como la misma realidad mexicana, es complejo y así debe ser su análisis y acercamiento, además de ser multidisciplinario. Por lo que respecta a los ámbitos jurídico y sociológico, se detectan diversas cuestiones a tratar, principalmente la deficiente cultura jurídica de la sociedad en su mayoría, incluyendo a los gobernados no sin dejar fuera a las autoridades, en las que se incluirían los diseños normativos e institucionales en la materia, que en gran medida son tomados de sistemas jurídicos ajenos tropicalizándose no siempre con afortunados resultados, con afectación directa por intervención política, principalmente de los poderes ejecutivos (federal y locales) y de los partidos políticos.

Las propuestas de probables soluciones deberán considerar nuevas políticas públicas; mayor incidencia social (comunitaria-colectiva); replanteamiento normativo, simplificado y con mayor enfoque práctico, y conciencia política de la independencia jurisdiccional, dotando de eficacia a los dispositivos utilizados por la Administración de Justicia para lograr el acatamiento de las órdenes emanadas de las autoridades jurisdiccionales en materia administrativa y los factores torales de poder. Esto requiere un esfuerzo conjunto y acciones concretas de los distintos actores, tanto públicos como privados. Así, la ciudadanía debe comprometerse con su papel de gobernado responsable y conocer y ejercer sus derechos informada y conscientemente; las autoridades deben respetar la autonomía jurisdiccional y del poder legislativo, los derechos humanos, la jerarquía entre las propias autoridades y los principios de legalidad, gratuidad y debido proceso.

1. PROPUESTA DE CONCEPCIÓN BÁSICA DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Previo a emitir nuestra definición de acceso a la justicia, hay quienes la definen como “*derecho de las personas, sin distinción de sexo, raza, identidad sexual, ideología política o creencias religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas*”,¹ noción vinculada con la tutela judicial efectiva y con mecanismos efectivos que permitan la solución de conflictos.

Ahora bien, nuestra propuesta para definir a ésta en materia administrativa, sería: *el 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 normatividad aplicable, para reparar los intereses afectados dentro de un plazo razonable.*² Esta definición, comprende un enfoque integral en donde acceso a la justicia va más allá de la tutela judicial efectiva.

Consideramos que la definición anterior abarca además los principales elementos de nuestro objeto de estudio, que:

1. Se reconozca como el principal de los derechos fundamentales, quizá uno de los más elementales, al ser el medio que hace posible acceder a todos los demás y garantizarlo.
2. Sea obligación constitucional (como derecho fundamental) de la autoridad garantizar el acceso real al

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia*, Instituto Talcahuano, Buenos Aires, 2005, p. 7.

² Minutti Z., Rubén, *Acceso a la información pública y a la justicia administrativa en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)-UNAM, México, 2009, p. 433.

- particular, persona física o moral, en todos los sentidos: legislativo, ejecutivo y jurisdiccional.
3. La viabilidad sea tanto teórica como práctica; esto implica que de nada sirve un modelo constitucional correcto si no se refleja de facto en cuanto accesibilidad efectiva, física, infraestructura básica, defensorías adecuadas, suficientes y gratuitas, etcétera.
 4. Se dé especialización de los juzgadores en la materia, que en lo administrativo cada vez es mayor debido a la fragmentación de éste. Véase la evolución según materia de los juzgados federales, que ahora cuentan con Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa especializadas en materia de Propiedad Intelectual, de Comercio Exterior, Ambiental y de Regulación, por nombrar algunas.
 5. Existan procesos más sencillos o que los existentes se simplifiquen, sin perjuicio del respeto al derecho de audiencia y debido proceso, eliminando todas las posibilidades de retraso, burocracia, exceso de uso de recursos por parte del gobernado y de la administración, etcétera.
 6. Los efectos de la resolución respecto a la ineficacia del acto administrativo se dé atendiendo al estudio del fondo del asunto planteado, buscando otorgar la ineficacia que otorgue mayores beneficios al particular (nulidad lisa y llana); esto es, que la nulidad “de forma” y “para efectos” de los actos otorgada por los órganos, deberá ser la excepción.

Sólo así una resolución o sentencia resarcitoria según el caso, en tiempo razonable, justifica todo el esfuerzo anterior y el acceso a una tutela judicial efectiva en materia administrativa.

1.2. Algunos elementos del derecho de acceso a la justicia transparencia, información pública, difusión y publicación del derecho

En México la legislación es ajena a la mayoría de la población, tanto en su existencia, como en su comprensión y alcances. El conocimiento jurídico es poco y la visión de justicia de la población en general está relacionada con consideraciones punitivas, en donde el cumplimiento de la ley, "puede tolerar o alternar altos niveles de impunidad", reforzado con una percepción respecto a la incapacidad de las autoridades para aplicar la norma.³ Esta percepción es importante pues incluso se ha considerado el acceso a la justicia como un elemento clave para el desarrollo de los países de América Latina.⁴

De ahí que es tarea pendiente de todas las autoridades del país, darse a conocer más y mejor, a través de la transparencia y otros medios, en cuanto a su naturaleza, estructura y función; dando mayor énfasis a esta última, con datos concretos de atención, ubicación, alcances y obligaciones.

³ Conclusiones respecto a Seguridad Pública y Justicia, *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*, IFE(INE)-IIJ- UNAM, México, 2011, consultado el 22 de marzo de 2017, en: <http://historico.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/>

⁴ *Acceso a la justicia. Llave para la Gobernabilidad Democrática. Informe final del Proyecto "Lineamientos y buenas prácticas para un adecuado acceso a la justicia en las Américas"*, Organización de los Estados Americanos (OEA), Secretaría General, Washington, D.C., junio, 2007 consultado el 21 de enero de 2017, en: http://www.justiciaviva.org.pe/publica/lineamientos_buenas_practicas.pdf

Así, es también labor de las legislaturas (federal y locales) dar a conocer mejor y más ampliamente las leyes orgánicas de los poderes ejecutivos (federal y locales), sus reglamentos y políticas públicas; sin perjuicio de los procesos y sentencias de los juzgadores.

De la misma forma, es obligación de la población informarse, conocer y entender sus derechos, pues sólo así puede ejercerlos.

Al respecto y refiriéndonos exclusivamente al tema de transparencia, encontramos precedentes europeos a nivel supranacional, donde se obliga a los países comunitarios a tener altos niveles en su actuar; teniendo como ejemplo la existencia de la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, conocida como la Convención de Aarhus; con cuya aprobación la Unión Europea pretende, según el proemio de la síntesis que publica en su página web, sensibilizar e implicar a los ciudadanos en las cuestiones medioambientales y mejorar su aplicación.⁵

Ahora bien, podríamos afirmar que 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 ni saben cómo o ante quién ejercerlo. Estos círculos viciosos se deben romper.

Cabe citar el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce este derecho fundamental:

⁵ Convención de Aarhus, *Síntesis de la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, consultado el 28 de diciembre de 2016, en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l28056.htm>

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.

...

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 y las entidades federativas 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...

(Énfasis añadido)

Como se puede observar de la lectura del propio precepto, para su análisis jurídico, intervienen las materias constitucional, procesal y la relativa al derecho administrativo, en tanto que cada una clarifica su alcance, cuestiones operativas del proceso y la organización y funcionamiento de la justicia como servicio público, respectivamente.⁶ Es en esta última a la que nos abocaremos.

⁶ Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón, Sergio, *El Acceso a la Justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria*, p. 112, consultado el 16 septiembre de 2016, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/92/8.pdf>.

2. FIGURAS PROCESALES RELEVANTES EN EL ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA

La justicia administrativa, *lato sensu*, abarca una amplia gama de procesos, vías y órganos. Nos 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.*⁷ Es decir, todo acto administrativo (e incluso todo *acto de la Administración*), 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 administrativos o judiciales.

Hablar de justicia administrativa implica necesariamente el hacer referencia a los medios de defensa con los que cuenta el particular o gobernado para hacer frente y así reclamar por la vulneración de los actos autoritarios o contrarios a derecho emitidos por la autoridad administrativa que afecten sus intereses. Esos pueden ser a través de medios de impugnación judicial (jurisdiccional) o de otra índole, es decir, a través de los recursos administrativos, o aquéllos que resulten idóneos conforme a la ley.

Nos concentraremos prioritariamente en los recursos en sede administrativa y en la vía contenciosa administrativa, abarcando sólo en forma tangencial el amparo administrativo indirecto; figura, esta última, sobre la que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, mediante un equipo

⁷ Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales, como medios de control en la Administración Pública*, IJ-UNAM, México, 2002, pp. 231.

encabezado por Héctor Fix-Fierro, elaboró el que consideramos el mejor estudio sobre la realidad del tema siendo referencia obligada.⁸ Sobre la vía ordinaria o administrativa *stricto sensu*, se han realizado estudios serios como los del autor ya citado en este trabajo, Daniel Márquez Gómez, uno de ellos intitulado *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*,⁹ también de referencia necesaria.

2.1. Recurso en sede administrativa

En el sistema jurídico mexicano, a niveles federal y local, se cuenta con medios directos de protección de los derechos de los particulares, siendo esos los recursos administrativos tramitados ante la propia autoridad, los cuales están contemplados, a nivel federal, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a través de la figura del recurso de revisión¹⁰ en la legislación, llamémosle, de carácter "general", la cual es aplicable supletoriamente al régimen fragmentado en las materias administrativas especiales. Es importante considerar que este ordenamiento es aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Mexicana (centralizada y paraestatal, éstos últimos respecto de sus actos de autori-

⁸ Fix-Fierro, Héctor, *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, IJ-UNAM, México 2005, pp. 115, y *Tribunales, Justicia y Eficiencia*, IJ-UNAM, México 2006, p. 377.

⁹ Márquez Gómez, Daniel, *op. cit.*

¹⁰ "Artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. 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 interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda ..."

dad) (ver. Artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).¹¹

En materia local, de igual modo encontramos recursos similares que contemplan un medio de defensa en contra de actos administrativos a interponerse al igual que el federal, ante la propia autoridad administrativa resolviendo el superior jerárquico.¹²

2.1.1. Carácter optativo del recurso

Una característica esencial para lograr que el acceso a la justicia en materia administrativa se dé en la práctica, se logró dando, en la vasta mayoría de los casos, el carácter optativo para el particular de agotar los recursos en sede administrativa, lo que implica que el gobernado cuenta con la posibilidad de interponerlos o no, o bien acudir de modo directo ante un tribunal administrativo. Es decir, no se le impone la carga de agotar el recurso para cumplir con el principio de definitividad.¹³ Esta característica es otorgada expresamente por voluntad del legislador, por lo que el interesado no se encuentra constreñido a agotarlo en contra de las resoluciones emitidas por las autoridades admi-

¹¹ La Ley Federal de Procedimiento Administrativo a la que nos referimos no le aplica a las materias de carácter fiscal, de responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público y en cuanto a competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente le aplica el capítulo de mejora regulatoria y la forma en que se tramita el recurso de revisión (ver. Artículo 2).

¹² Artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. *El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo...*

¹³ Este principio consiste en la obligación del particular de agotar el medio ordinario previo de defensa legal en contra de los actos emitidos por la autoridad que le causen perjuicio por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados antes de acudir a la vía jurisdiccional correspondiente.

nistrativas previas a acudir al juicio contencioso administrativo, conocido coloquialmente como juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, habida cuenta de que los recursos de esa naturaleza representan en sí un beneficio para los afectados haciendo palpable esta garantía de acceso a la justicia efectiva en materia administrativa. Interpretar lo contrario supondría que estaríamos en presencia de una trampa procesal; lo que implica necesariamente que cuando se acuda al juicio ante la autoridad jurisdiccional directamente no se podrá sobreseer por no haber agotado el medio ordinario de defensa al haber sido concebido como opcional.

La optatividad mencionada, ha sido confirmada por nuestros máximos tribunales en un sin número de criterios.¹⁴

Se reitera que ello no implica necesariamente la inexistencia dentro de la legislación mexicana de recursos de agotamiento obligatorio. No obstante, estos son escasos en la práctica y de carácter excepcional. A nuestro parecer recursos dotados con este agotamiento forzoso, limitan el derecho de acceso a la justicia en materia administrativa, análisis que excede el alcance del presente trabajo.

¹⁴ 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. ...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;... tesis de jurisprudencia número, 2a./J. 139/99, emitida en la Novena Época por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, junio 2000, p. 61.

2.1.2. *Litis* abierta en la instancia posterior

El concepto de *litis* abierta es un principio que, a nuestro parecer, fortalece que el recurso en sede administrativa conlleve un acceso efectivo en términos legislativos a favor del gobernado. Al otorgarle a la instancia posterior de impugnación de esta particularidad con relación a este medio de defensa, se le está permitiendo al particular que en la vía subsecuente (vía jurisdiccional administrativa), formule conceptos de impugnación sobre aspectos que no hizo valer en el recurso, es decir, en el procedimiento del que derivó la resolución de la cual se duele, pudiendo reivindicar violaciones o ilegalidades cometidas en su contra durante la tramitación del recurso mismo.¹⁵

Este principio se encuentra previsto en el artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual señala:

...Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso. Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso (Énfasis añadido)

¹⁵ Ver, tesis número I.8o.A.83 A, emitida en la Décima Época por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 12, tomo IV, noviembre 2014, p. 3000.

Derivado de lo anterior, se puede concluir que no se limitó este principio a condición alguna. Es decir, en el momento en que el gobernado acuda al juicio contencioso administrativo federal, a impugnar una resolución de carácter administrativo, se encuentra habilitado no solo para formular conceptos de nulidad sobre aspectos que no hizo valer en el procedimiento del que aquélla derivó, es decir, de la resolución de origen impugnada vía recurso sino también para externar argumentos que demuestren las ilegalidades cometidas en su perjuicio en el trámite del recurso en sede administrativa y para presentar pruebas adicionales.

Las interpretaciones jurisprudenciales han limitado el principio de *litis* abierta respecto a la posibilidad de presentar medios probatorios en momentos posteriores, lo cual ha sido amplia y abiertamente cuestionado. El sentido dado por nuestros tribunales, ha variado lamentablemente en retroceso para el particular. Actualmente nuestra Suprema Corte de Justicia ha determinado que este principio no contempla la materia probatoria, pues a su parecer, esos elementos de convicción deben ser aportados por el particular afectado desde el momento en que la autoridad administrativa resuelva la controversia, esto es, al momento de la presentación del recurso en sede administrativa, y no en momento posterior.

El razonamiento anterior, le es atribuido indebidamente a la intención del legislador, pues considera que no era su propósito extender el principio de *litis* abierta al caudal probatorio, pues si así lo hubiera querido lo habría señalado expresamente tal y como se había hecho en otras legislaciones (*v.gr.*, en su momento, en el Código Fiscal de la Federación). En virtud de dicha interpretación, nuestra Suprema Corte modificó su jurisprudencia 2ª/J.69/2001,

limitando en consecuencia el derecho del particular. En este sentido, a su parecer, sería erróneo entender que el principio respecto a la posibilidad de aportar pruebas, se extiende al juicio contencioso administrativo, pues sería jurídicamente inválido declarar la nulidad de una resolución reclamada o impugnada *con base en el análisis de pruebas que el particular no presentó en el procedimiento de origen o en el recurso administrativo, estando obligado a ello y en posibilidad legal de hacerlo, como lo prescribe el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al indicar que los gobernados deben conservar la documentación indispensable para demostrar el cumplimiento de las disposiciones... y exhibirla cuando sea requerida por la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades...* Concluye que estimar lo opuesto significaría que el Tribunal Administrativo cuenta con facultades para sustituirse en aquéllas propias de la autoridad administrativa, declarando la nulidad de los actos administrativos por causas atribuibles a la inadecuada defensa del particular. (Ver. Contradicción de tesis 528/2012 y en particular los votos disidentes).¹⁶

Ahora bien, según nuestra interpretación sistemática y atendiendo al principio *pro persona*, el particular se encontraría facultado a ofrecer los elementos probatorios que

¹⁶ La interpretación judicial respecto a la posibilidad de presentar pruebas en el juicio contencioso administrativo aun cuando no se hubieran ofrecido en el procedimiento, ha sido restrictiva y contraria a lo indicado en el presente, modificando incluso criterios que reforzaban el punto aquí descrito. Ver, "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA QUE LO RIGE, NO IMPLICA PARA EL ACTOR UNA NUEVA OPORTUNIDAD DE OFRECER LAS PRUEBAS QUE, CONFORME A LA LEY, DEBIÓ EXHIBIR EN EL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN O EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO PROCEDENTE, ESTANDO EN POSIBILIDAD LEGAL DE HACERLO", tesis de jurisprudencia número 2a./J. 73/2013, emitida en la Décima Época por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el libro XXII, Tomo 1, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, julio 2013, p. 917. (Contradicción de tesis 528/2012).

considere convenientes no aportados en dicho procedimiento relacionados con sus argumentos, pues la *litis* abierta, permite una defensa extendida, abierta y amplia, por lo que en el momento posterior, los tribunales administrativos competentes deberían estudiar y resolver dichos planteamientos considerando el caudal probatorio aportado en este medio, no pudiendo desecharlo por no haber sido ofrecido en su momento desconociendo la naturaleza de la figura.

Con independencia de la problemática interpretativa respecto a la admisibilidad de los elementos probatorios adicionales en esta principio, cabe señalar que el que se contemple éste en la instancia posterior, implica que la figura procesal del recurso en sede administrativa en nuestro país se encuentra correctamente regulada, pues con su existencia se reconoce el efectivo beneficio para el particular de acudir ante la autoridad administrativa en procedimientos sencillos, y no ante un tercero independiente, traduciéndose ello en un medio de acceso a una justicia efectiva.

Caso distinto es la oportuna, en algunos casos, administración de justicia en este tipo de recursos, pues la tardanza de ciertas autoridades administrativas en la emisión y notificación de las resoluciones de estos procedimientos deja mucho que desear para el particular afectado, encontrándose este ante silencios administrativos que en virtud de la propia legislación, se traducen en confirmación de la resolución recurrida.

2.2. Juicio Contencioso Administrativo

Sin entrar a fondo en los antecedentes históricos de la justicia administrativa, la impartición de justicia en esta rama

del derecho es relativamente nueva,¹⁷ sobre todo a nivel local, surgiendo en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, en 1971 como primera "entidad federativa" en crear un tribunal especializado.¹⁸

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. Es hasta 1936 que surge la Ley de Justicia Fiscal, que crea el 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 1995.¹⁹

La tutela judicial efectiva es un ideal que todo Estado de Derecho aspira a cumplir y aunque en México la idea misma de Estado de Derecho provoca de por sí diversas reflexiones y señalamientos como los aquí mencionados, ciertamente aquél no puede existir sin diversos elementos básicos que denotan la necesidad de un adecuado sistema de impartición de justicia en materia administrativa, en el que los gobernados puedan acceder, fácilmente y sin necesidad de estar sujetos a formalismos innecesarios, a órganos estatales imparciales que tengan atribuciones para en su caso, hacer efectivos los derechos cuya exigencia o reconocimiento se demanda.

¹⁷ Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, UNAM, México, 1991, p. 289 (principalmente el Capítulo Cuarto); y Vázquez Galván, Armando, y Agustín García Silva, *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal*, México, Ediciones Orto, S.A., 1977, p. 246.

¹⁸ Vázquez Galván, *Op cit.*, p. 15.

¹⁹ Lucero Espinoza, Manuel, *La Transformación del Contencioso Administrativo en México*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie Año XXXVI, Número 107, IJJ-UNAM, México, mayo-agosto 2003 consultado el 15 de diciembre de 2016 en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/107/e/el12.htm>.

Ante ello, cobra importancia las reformas constitucionales que dotan de autonomía constitucional a dicho Órgano Colegiado, y aquéllas realizadas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que denota no sólo cómo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha ampliado su competencia en diversas materias desde su gestación como Tribunal Fiscal de la Federación, sino a lo largo de su historia e incluso con el cambio de su denominación como expresión necesaria de la creciente extensión de atribuciones que han venido excediendo la competencia por materia con la que originalmente fue concebido.

Si bien se ha tratado de agilizar el juicio contencioso administrativo mediante el uso de tecnologías y se han hecho esfuerzos importantes en la regulación mediante la introducción de figuras especiales,²⁰ en nuestra opinión, no han resultado suficientes para alcanzar el objetivo planteado, pues la tutela judicial implica a su vez poner al alcance de los gobernados los mecanismos de acceso a los órganos de impartición de justicia.

Desafortunadamente, la enorme carga de trabajo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ha puesto a prueba la efectividad de los últimos cambios legislativos realizados y la capacidad de respuesta del órgano de administración de justicia, siendo que si bien hay avances tratados adelante, aún existe un rezago importante en los tiempos en los que los asuntos son resueltos, que resulta costoso y en ocasiones frustrante para quienes acuden ante dicho órgano, reclamando justicia con la legítima aspiración de neutralizar en tiempo oportuno, la arbitrariedad que en no poco frecuentes ocasiones acompañan a los actos de la autoridad administrativa mexicana.

²⁰ Juicio Contencioso Administrativo Federal en línea y sumario.

2.2.1. Control difuso

Las bases constitucionales de la justicia contenciosa administrativa, y por tanto del derecho de acceso a la misma, se encuentran en los artículos 73, fracción XXIX-H y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, acorde con los artículos 1o. y 133 del mismo ordenamiento, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad.²¹

En el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este órgano puede ejercer control difuso. En este sentido, nos dice Rafael Coello Cetina, Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que el reconocimiento del control difuso dota a los juzgadores *de la atribución para analizar la constitucionalidad de las disposiciones generales que rigen los asuntos de su competencia y, en su caso, para inaplicarlas por estimarlas inconstitucionales, lo que genera en nuestro orden jurídico un cambio trascendente de la justicia constitucional...*²²

A pesar de haberse contemplado en la Constitución Mexicana desde su texto original en 1917, como una fa-

²¹ Jurisprudencia número 2ª/J.16/2014, emitida en la Décima Época por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 5, tomo I, abril 2014, cuyo rubro señala: CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

²² Coello Cetina, Rafael, "El control jurisdiccional del control difuso", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, n. 18, julio-diciembre de 2012, pp. 65-131.

cultad, en principio, de todos los órganos jurisdiccionales del país, el control difuso de la constitucionalidad no fue ejercido por los tribunales ajenos al poder judicial federal durante el resto del siglo XX y la primera década del siglo XXI dada la interpretación legislativa y jurisprudencial a lo largo de más de 90 años.

Así, Coello nos explica que:

el primer criterio aislado sostenido al respecto por el Pleno de la SCJN se dio al resolver el 14 de julio de 2011, el expediente varios 912/2010, integrado para recepcionar en el orden jurídico del Estado Mexicano la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso "Radilla Pacheco", del cual derivaron, entre otras, la tesis LXX/2011(9^a) que lleva por rubro: *SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO*. Posteriormente, al resolver el 25 de octubre de 2011 la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, el propio Pleno determinó que han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales números P/J 73/99 y P/J 74/99, de rubros: *CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN* y *CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN*. Finalmente, cabe señalar que el primer criterio con fuerza jurisprudencial que reconoce la existencia del control difuso en el orden jurídico del Estado Mexicano es el derivado de la contradicción de tesis 259/2011 resuelta el 30 de noviembre de 2011 por la Primera Sala de la SCJN.²³

Los juzgadores administrativos pueden hoy en día con plena libertad y ejerciendo su labor de impartición de justicia, desaplicar aquellas normas que consideren inconstitucionales, lo que ha dado un nuevo estatus jurídico, político, económico y social a la judicatura administrativa en México.

²³ *Ídem*.

Cabría mencionar un desacierto a nuestro parecer, respecto a la adición señalada recientemente por el legislador con relación a la posibilidad de la autoridad de impugnar mediante recurso de revisión judicial, sentencias en donde el Tribunal Federal de Justicia Administrativa hubiese declarado la nulidad, con motivo de la inaplicación de una norma general, en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad de la norma.²⁴ En dicho control difuso, el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integra la *litis* del procedimiento, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, inclusive prescindiendo de todo argumento de las partes, puede y debe desaplicar la norma.

2.3. Amparo Indirecto, aquí llamado Amparo Administrativo

En México, podríamos decir que, en principio y en lo general, el proceso jurisdiccional administrativo se presenta en un esquema dual: el amparo indirecto, referido aquí como amparo administrativo, el cual es concebido como medio de defensa de carácter extraordinario ante violaciones de derechos fundamentales, y el ya comentado juicio contencioso administrativo (juicio de nulidad), el cual analiza cuestiones de legalidad dándose en dos esferas competenciales al igual que toda la rama de derecho administrativo: la federal y la local.

Atendiendo al principio de definitividad y a la propia naturaleza del juicio de garantías, los juicios de amparo —administrativo— y contencioso administrativo, son excluyentes, ya que el primero juzga sólo aspectos de cons-

²⁴ Artículo 63, fracción X de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

titucionalidad y el segundo de legalidad,²⁵ por lo que las facultades del juzgador en amparo son decretar la inconstitucionalidad del acto y consecuentemente dejarlo sin efectos, para ordenar a la autoridad responsable restituya, en su caso, al particular en el goce de sus derechos indebidamente afectados.

En el segundo caso, esto es, en el juicio de nulidad, el juzgador tiene facultades de analizar el acto administrativo por vicios de legalidad, y ordenar el cumplimiento de la sentencia a la autoridad correspondiente. Actualmente, aunado a la aplicación del control difuso, se establece la posibilidad de que el juzgador determine la obligación del pago de indemnizaciones a favor del particular afectado en este tipo de juicios por el importe de los daños y perjuicios causados por la autoridad administrativa, cuando ésta cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate.²⁶

Ello no implica que las facultades sancionadoras de los juzgadores contenciosos administrativos sean más eficaces y eficientes, por el contrario. Las facultadas sancionadoras del juez de amparo son en la práctica, a nuestro parecer, más eficientes. Un ejemplo lo sería en que el segundo puede incluso ordenar la destitución del incumplidor, mientras que el contencioso se ve limitado a la comunicación del incumplimiento al superior jerárquico de la autoridad contumaz para que actúe en consecuencia. Una honrosa excepción, es el Código Administrativo del Estado de

²⁵ Aunque hoy, dado el reconocimiento formal del control difuso, puede desaplicar la norma por inconstitucional.

²⁶ Artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

México,²⁷ que faculta al contencioso inclusive a destituir al funcionario público que incumpla su sentencia.

Cómo se señaló en líneas anteriores, atendiendo a nuestra práctica procesal, la jurisdicción por excelencia para la tutela urgente contra actos administrativos es frente al Juez de Distrito (fuero federal) por la vía de amparo (indirecto, o aquí llamado administrativo); bajo el supuesto de que la urgencia implica una violación o posible violación a un derecho fundamental. Por su parte, por urgencia para efectos cautelares vamos a entender el peligro en la demora para evitar un hecho o acto (o su continuación si es de tracto sucesivo) que de consumarse causaría daños de difícil o imposible reparación.

En caso de no verse involucrados derechos fundamentales, pero considerarse igualmente como una situación de urgencia, entonces deberá agotarse el juicio de nulidad ante el órgano jurisdiccional contencioso administrativo competente, federal o local según sea el caso de la autoridad que dicte el acto o la materia que se trate, ante el cual se podrán solicitar medidas cautelares, con la condición de que la ley procesal administrativa correspondiente no exija mayores requisitos para otorgar la suspensión que aquellos requeridos por la Ley de Amparo;²⁸ pues en caso de mayores exigencias, se podrá acudir directamente al amparo indirecto,²⁹ sin necesidad de agotar el obligatorio y muchas

²⁷ Consultado el 15 de septiembre de 2016, en: <http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/legistel/LyEFra.asp>

²⁸ Consultado el 15 de septiembre de 2016, en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/20.pdf

²⁹ Ver Artículo 61, fracción XX de la Ley de Amparo. El juicio de amparo es improcedente... XX. *Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que*

veces devastador principio de definitividad. Es decir, sin tener que acudir previamente al juicio de nulidad o contencioso administrativo.

No siempre ha existido identidad en cuanto a los alcances previstos por la Ley de Amparo respecto a los efectos de la suspensión contemplados en los juicios contenciosos administrativos, locales y federales, ni respecto a los requisitos o plazos que la misma consigna para efecto de conceder dicha medida.

Como ejemplo no muy lejano, podemos invocar el caso del entonces artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,³⁰ el cual no era espejo de la Ley de Amparo.

Era claro para los particulares que dicho precepto establecía mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión de los actos impugnados al acudir al juicio de nulidad, lo que hacía procedente la impugnación inmediata mediante la interposición de un amparo adminis-

los que prevé esta Ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.

³⁰ Se transcriben las partes conducentes del referido artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo: *El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, cumpliendo con los siguientes requisitos... III. Ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión. IV. Ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo. V. Los documentos referidos deberán expedirse a favor de la otra parte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citadas... XIV. Si la solicitud de suspensión de la ejecución es promovida por la Autoridad demandada por haberse concedido en forma indebida...*

trativo (indirecto), pues era necesario acreditar con pruebas que la autoridad ejecutora había negado la suspensión, o había rechazado la garantía ofrecida, o bien, reiniciaba la ejecución del acto, lo que ocasionó una saturación en asuntos de análisis de legalidad para los Juzgados de Distrito. Ante ello, el legislador se vio obligado a modificar dicho precepto mediante una reforma legislativa pues incluso la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había determinado que en efecto, dicho artículo establecía mayores requisitos que la Ley de Amparo (Jurisprudencia número 2ª/J.56/2007).³¹

Es el juez de amparo el que determina en última instancia si se dan los supuestos descritos en cada caso, es decir, si hay violación de derechos fundamentales o si la ley (federal o local) administrativa en cuestión exige mayores requisitos para la suspensión que la Ley de Amparo, sendos casos en los que admitirá o desechará (y en el mejor de los casos, aunque no siempre se da, remitirá a la jurisdicción competente), según corresponda.

Por el enfoque del presente trabajo y al ser las instancias antes descritas las competentes para admitir a juicio y conocer de las medidas cautelares, no haremos mención alguna del amparo casación conocido como amparo directo³² y baste con mencionar que ante el desechamiento o la

³¹ Tesis de jurisprudencia número 2ª/J.56, emitida en la Novena Época por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* tomo XXV, p. 1103, 2007: RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CORRESPONDIENTE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL PREVER EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS.

³² Díaz Romero, Juan, "El Amparo directo y los tribunales ordinarios ¿la simbiosis debe continuar?", *Primer Congreso Internacional de Tribunales de lo Con-*

negación de una medida cautelar, existen recursos de revisión judicial, que en el caso del amparo se ventilan ante un órgano jurisdiccional ajeno. Contrariamente, en el juicio de nulidad resuelve la misma instancia, con la aclaración de que el sistema contencioso mexicano, a nivel federal y en la mayoría de las entidades federativas, se estructura mediante salas de tres juzgadores integrantes (magistrados), siendo uno el ponente, en las que cada ponencia a través de un instructor, admite o desecha el recurso. La resolución al recurso a través del cual se impugna cualquiera de dichos actos es de resolución colegiada, es decir, por unanimidad o mayoría de votos, lo que permite cierto nivel de reconsideración objetiva sobre la decisión de la concesión o negativa de la medida cautelar.

3. INFRAESTRUCTURA SOCIAL

México, como República Federal, está integrada por el Gobierno Federal (compuesto por los 3 poderes tradicionales: ejecutivo, legislativo y judicial), diversos órganos autónomos y 32 entidades federativas; esto implica que existen treinta y dos regímenes jurídicos locales distintos, cada uno con una Constitución propia, aunado al Régimen Federal.

Con la llamada “reforma anticorrupción” publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, se consolida la jurisdicción administrativa federal y local. Se otorga independencia a los tribunales y se obliga a los estados a crearlos, pues antes de dicha reforma era optativa su creación.

tencioso Administrativo Locales de la República Mexicana, Memorias, TCADF, México, octubre 2003, pp. 129-142.

Así al día de hoy, todas las entidades federativas están obligadas a contar con tribunales independientes para juzgar legalidad y constitucionalidad de los actos del poder ejecutivo.

Aunque es muy perfectible, en México existe una infraestructura jurisdiccional administrativa considerable. Con lo que se tiene hoy en día podemos atender a una parte importante de la población; aunque no podemos generalizar, pues hay una gran heterogeneidad entre los distintos sistemas y órganos contenciosos administrativos.

En el ámbito federal, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, según su nuevo nombre, se compone de una Sala Superior, diversas salas regionales distribuidas por todo el país y, como ya se mencionó, salas especializadas en diversas materias. La Sala Superior es la instancia que resuelve diversos conflictos competenciales así como otras cuestiones relacionadas con los asuntos tramitados ante las salas regionales. En cambio, las otras Salas tramitan y resuelven la controversia en cuestión.

3.1. Defensoría Pública o de Oficio

A finales de los 90's, y como una necesidad social para acceder a la justicia, se crea el Instituto Federal de Defensoría Pública, órgano perteneciente al Poder Judicial Federal, encargado de brindar, en forma gratuita, orientación, asesoría y representación en diversas materias como la administrativa, civil y penal.³³

Por el alcance de este trabajo, únicamente hacemos referencia de los servicios del Instituto prestados por los

³³ Ley Federal de Defensoría Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1998, reformada el pasado 17 de junio de 2016, consultado el 16 de septiembre de 2016, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/106_170616.pdf

asesores jurídicos³⁴ y no así de aquellos de los defensores públicos, quienes se dedican exclusivamente a la defensa de personas físicas en materia penal.

De primera impresión se podría concluir que nuestro legislador garantiza con esta figura el efectivo acceso a la justicia de la población al proporcionar servicios de asesoría jurídica gratuitos. Pese a ello, consideramos que es también el propio legislador el que limita dicho acceso al estar dirigido dichos servicios a sujetos determinados: personas físicas que cuenten con un estudio socioeconómico previo en el que se acredite la necesidad del servicio por ser: *i)* desempleado, o no contar con ingresos, *ii)* jubilado o pensionado —incluidos sólo sus cónyuges—, *iii)* trabajador eventual o *iv)* indígena.

Existen defensorías equivalentes en algunos órganos jurisdiccionales estatales, como aquélla del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México,³⁵ que está dirigida a personas físicas de escasos recursos.

Creemos que, si bien la intención del legislador es la adecuada, es mediante este tipo de exigencias como se obstaculiza en la obtención de una asesoría y defensa efectiva del particular afectado; máxime cuando los plazos para la interposición de los medios de defensa son fatales y gene-

³⁴ El artículo 29 de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, señala en la fracción I, que el servicio de asesoría jurídica, puede prestarse en la materia administrativa, para los asuntos: a) previstos por el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; b) 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; c) que se tramiten ante dependencias federales y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a procedimientos seguidos en forma de juicio; d) 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, y e) migratorios.

³⁵ Próxima denominación: Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

ralmente cortos, estando el riesgo latente de actualizarse la presunción de legalidad del acto y su respectivo consentimiento.

A su vez, existen también organismos especializados en brindar asesoría y defensa en materias específicas. Véase la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, organismo federal especializado en la materia tributaria, cuya misión es proporcionar a todos los contribuyentes, personas físicas y morales, de forma gratuita, servicios de orientación, asesoría, consulta, representación legal y defensa contra actos u omisiones de las autoridades fiscales federales.

4. SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA Y USO DE LA TECNOLOGÍA

En años recientes el Poder Judicial Federal y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa han incluido y fomentado el uso de los medios electrónicos para agilizar la revisión de los expedientes que se tramitan ante ellos, facilitando y simplificando así la difusión de su contenido en favor del gobernado.

En este trabajo nos abocaremos al juicio contencioso administrativo federal.

4.1. Juicio en línea

Desde hace más de 7 años, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, regula la posibilidad de que los particulares acudan a la defensa de sus derechos ante tribunales administrativos utilizando medios tecnológicos, creándose la figura del “juicio en línea”, siendo así el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Ad-

ministrativa, pionero, al menos en América Latina, en la tramitación y sustanciación de todo el procedimiento por vía electrónica.

Esa implementación novedosa (juicio en línea) busca acercar al justiciable con la administración de justicia mediante simplificación de procesos aprovechando las ventajas que la tecnología presenta, lo cual va de la mano a los compromisos del Estado acordados en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de noviembre de 2005.

Por otro lado, se realizaron modificaciones recientes a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto a la tramitación de este proceso a fin de agilizar su instrucción, y abreviar los plazos para obtener una solución pronta a la controversia, adicionando un beneficio mayor, consistente en la simplificación de las notificaciones realizadas por el propio Tribunal y los avisos mediante medios electrónicos del estado del procedimiento.³⁶

Estas reformas establecen la simplificación comprendiendo entre los casos en que una de las partes es persona moral, ya que puede optar por utilizar su firma electrónica avanzada o bien la firma electrónica avanzada de su representante legal. Una ventaja significativa que se había pasado por alto.

Otra de las simplificaciones, es la eliminación del requisito de plasmar la firma que anteriormente se exigía de los funcionarios jurisdiccionales (Magistrados y Secretarios de Acuerdos), lo que resultaba redundante pues se validan las resoluciones mediante las firmas electrónicas avanzadas de dichos funcionarios, según corresponda, lo

³⁶ Gonzalez Alcántara L., María del Rocío y De Salvidea de Miguel, Fernando, *Un paso adelante en la justicia administrativa a nivel federal. Consideraciones respecto a la reciente reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, Abogado Corporativo, México, Thomson Reuters, 2016, pp. 60-64.

que acelera la justicia administrativa en línea en beneficio del querellante.

4.2. Avisos electrónicos

Otra simplificación es el aviso electrónico, previsto por la ley correspondiente, como mensaje enviado a la dirección de correo electrónico de las partes siendo el contenido de dicho mensaje en el que se realizará una notificación por Boletín Jurisdiccional, con independencia de que se esté en presencia de un juicio tradicional o en línea.

Este mensaje electrónico implica que las partes en el juicio estén pendientes de su consulta, con lo cual el aviso previo se erige como un elemento de auxilio para el gobernado que facilita el cumplimiento de esa carga procesal acelerando la procuración de justicia. Es por ello que la norma obliga, a la parte, a señalar en su demanda, dirección de correo electrónico para efecto de que se envíen este tipo de comunicaciones, en la inteligencia de que si no se señala, el justiciable no tendrá derecho a que se le envíe el aviso electrónico previo a que nos hemos referido, sin que desde luego ello no sea obstáculo para que consulte el Boletín Jurisdiccional, ya sea por internet o físicamente directamente en las salas correspondientes de dicho órgano jurisdiccional, no violentándose con ello ningún derecho fundamental con respecto a las notificaciones debidas. Al contrario, a nuestro parecer, este punto implica en sí una ampliación al derecho del gobernado en acceder a la información relacionada con el trámite de su asunto.

Por equilibrio procesal, se establece obligación igual para las dependencias, organismos o autoridades cuyos actos o resoluciones sean susceptibles de impugnarse ante

dicho órgano, para que registren su dirección de correo electrónico institucional para efecto del envío del aviso.

Las notificaciones deberán realizarse por medio del Boletín Jurisdiccional con excepción de tres supuestos *i)* traslado de la demanda al tercero interesado, *ii)* el emplazamiento al particular demandado en juicio de lesividad y *iii)* la que mande citar al testigo que no pueda ser presentado por la oferente), sirviendo de sustento que en las demás etapas y actuaciones del camino procesal, las partes ya tienen conocimiento del juicio teniendo la carga de revisar el Boletín Jurisdiccional durante el transcurso del procedimiento lo que hace expedita la administración de justicia para quienes cuenten con medios electrónicos.

En términos generales la reducción a estos tres supuestos, otorga celeridad al procedimiento. No obstante, ello no implica que se le prive al Magistrado de la facultad discrecional y de manera excepcional para ordenar la notificación personal, por oficio o correo certificado con acuse de recibo a las partes, atendiendo a la trascendencia del acuerdo o su situación concreta, fundando y motivando su determinación, con lo que se pretende salvaguardar la observancia del artículo 14 constitucional y a los grupos vulnerables que acuden a pedir justicia.

Si bien estas modificaciones implican un acercamiento a la tutela judicial efectiva del particular para sectores específicos de la sociedad mexicana por formar parte de la cultura de éstas, debe considerarse que debido a la situación económica y cultural de nuestro país, gran parte de la población continúa careciendo no solo de los medios físicos para acceder al uso de la tecnología sino también de una firma electrónica. Adicionalmente, en nuestro país, aún no se cuenta con la infraestructura necesaria para que en la totalidad de este se cuente con acceso al uso de Inter-

net haciendo por tanto inaccesible para ciertos grupos la utilización de este tipo de procedimientos.

5. CONCLUSIONES

1. La justicia administrativa en México ha evolucionado en las últimas dos décadas, tanto a nivel federal como local, en algunos aspectos que mejoran el acceso a ella por parte de los justiciables.

2. En el estado actual, no obstante los avances recientes, faltan algunos elementos para poder afirmar que existe un acceso efectivo a la justicia administrativa en favor de la mayoría de la población.

3. El conocimiento jurídico básico de las mayorías sigue siendo mínimo y deficiente, lo que repercute en el ejercicio de sus derechos.

4. La actualización legislativa sigue siendo lenta y deficiente, a pesar de los criterios jurisprudenciales, los cuáles muchas veces se apartan del principio *pro personae*.

5. En cuanto a la normatividad, falta mejorar ciertas figuras esenciales como la ampliación de los servicios de asesoría y representación jurídica gratuita para la población, aun cuando ésta no se encuentre en estado de extrema necesidad.

6. Hacer una interpretación sistemática respecto a la regulación de la *litis* abierta, dejando claro que en los juicios de nulidad es extensiva no sólo a los conceptos de violación sino también a los actos impugnados y a las pruebas a aportarse.

7. Lograr que el control difuso otorgado a los órganos jurisdiccionales en materia administrativa sea efectivamente aplicado.

8. Si bien el uso de la tecnología es benéfico para la simplificación de los juicios, sigue quedando un gran camino por recorrer, que haga extensiva esta simplificación a la mayoría de la población dadas la falta de infraestructura y las condiciones socioeconómicas de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Constitución política y realidad*. Siglo XXI, México, 1997, 234 pp.
- _____, *Tratado de Derecho Constitucional (4 tomos)*, Oxford University Press, México, 1999, pp.1506.
- ATIENZA, Manuel y Luigi Ferrajoli, *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, UNAM, México, 2005, pp.133.
- BERIZONCE, Roberto O. (Prol. Mauro Cappelletti), *Efectivo Acceso a la Justicia, Propuesta de un modelo para el Estado Social de Derecho*, Librería Editora Platense S.R.L., La Plata, Argentina, 1987, pp.154.
- CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, Carlos G. Gregorio y Margaret Popkin, *El Acceso a la Información Judicial en México: una visión comparada*, UNAM, México, 2005.
- _____, y Hugo Concha Cantú, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, UNAM, México, 2001, pp. 380.
- _____, Vanessa Díaz y Ernesto Villanueva, *Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial*, Cámara de Diputados-LIX Legislatura, Limac, A.C., Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Miguel Ángel Porrúa, México 2006, pp. 185.
- CAPPELLETTI, Mauro y Bryant Garth, *El Acceso a la Justicia. La Tendencia en el Movimiento Mundial para hacer efectivos los Derechos*, Sección de Obras de Política y Derecho, 2ª edición, FCE, México, 1996, pp.154.

- COELLO CETINA, Rafael, *El control jurisdiccional del control difuso*, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, no. 18, julio-diciembre, 2012, pp. 65-131.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo (Primer Curso)*, 2ª edición, Limusa-Noriega Editores, México, 2004, pp. 338.
- DESANTES GUANTER, José Maria, *La Información como Derecho*, Editora Nacional, Madrid, España 1974.
- _____, *La Información como Deber*, Colección de la Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Austral, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires Argentina, 1994, pp. 297.
- DÍAZ ROMERO, Juan, *El Amparo directo y los tribunales ordinarios ¿la simbiosis debe continuar?*, Primer Congreso Internacional de Tribunales de lo Contencioso Administrativo Locales de la República Mexicana, Memorias, TCADF, México, octubre 2003, pp.129-142.
- FIX-FIERRO, Héctor, *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, IIJ-UNAM, México, 2005, pp. 115.
- _____, *Tribunales, Justicia y Eficiencia*, IIJ-UNAM, México, 2006, pp. 377.
- _____, y López-Ayllón, Sergio, *El Acceso a la Justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria*, IIJ-UNAM, México, pp. 112. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/92/8.pdf>
- FIX ZAMUDIO, Héctor, *Concepto y contenido de la Justicia Administrativa*, www.bibliojuridica.org/libros/4/1624/9
- GONZALEZ ALCÁNTARA L., María del Rocío y De Salvidea de Miguel, Fernando, *Un paso adelante en la justicia administrativa a nivel federal. Consideraciones respecto a la reciente reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, Abogado Corporativo, año IX, no 50, Thomson Reuters, México 2016, pp. 60-64.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, Porrúa-UNAM, 3ª edición, México, 2005, 1529, pp. (2 tomos).

- GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo 2, Fundación de Derecho Administrativo, 6ª edición, Buenos Aires Argentina, 2003, pp. XXII-48.
- _____, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo 4, Fundación de Derecho Administrativo, 8ª edición, Buenos Aires Argentina, 2004, pp. 625.
- _____, *La Administración Paralela*, Cuadernos Civitas, 3ª reimpresión, Madrid España, 2001, pp.155; y en <http://www.gordillo.com/AdmPar.htm>
- LUCERO ESPINOZA, Manuel, *La Transformación del Contencioso Administrativo en México*, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie Año XXXVI, Número 107, IIJ-UNAM, México, Mayo-Agosto 2003. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/107/el/el12.htm>
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales, como medios de control en la Administración Pública*. IIJ-UNAM, México, 2002, pp. 231.
- MINUTTI Z., Rubén, *Acceso a la información pública y a la justicia administrativa en México*, IIJ-UNAM, México, 2009 pp. 433.
- NATARÉN, Nandayapa Carlos F., *La tutela de los derechos fundamentales de naturaleza procesal (En torno a la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000)*, IIJ-UNAM, México, 2006, pp.193.
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, UNAM, México, 1991, pp. 289.
- VÁZQUEZ GALVÁN, Armando, y García Silva, Agustín. *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal*, Ediciones Orto, S.A., México, 1977, pp. 246.