

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL ACCESO A LA JUSTICIA.

El Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Tanto a nivel federal como local, el poder público se distribuye para su ejercicio en tres órganos de gobierno, los cuales corresponden a los designados Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El funcionamiento del primero se despliega a través de numerosos organismos que, ejecutan actos destinados a mantener el orden y el bien común. La complejidad orgánica y funcional de la administración pública en México ha dado lugar al derecho administrativo, disciplina que comprende el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones establecidas entre el Estado y los particulares.

Sin embargo, esta materia no sólo implica aspectos sustantivos, pues cuando se generan conflictos motivados por la intervención estatal en aspectos de la vida social, es necesario dirimirlos mediante procedimientos específicos previstos por la legislación. Estas circunstancias dan pie para actualizar el imperativo consignado en el artículo 17, segundo párrafo Constitucional, relativo a que los tribunales estarán expeditos para impartir justicia pronta, completa, gratuita e imparcial. Se cuida además el mantenimiento del Estado de derecho, que sería impensable en una sociedad carente del respeto debido entre gobernantes y gobernados.

La Justicia Administrativa comprende un conjunto de instrumentos jurídicos y procesales para la tutela de los particulares frente a la administración pública y entre estos mecanismos se encuentra la jurisdicción especializada en esta materia, que es uno de sus sectores más importantes. En esa virtud, la justicia administrativa debe considerarse como el género en el cual queda contemplada

la jurisdicción para la solución de los conflictos entre la Administración Pública y los administrados por conducto del proceso.

Así, tenemos que los Tribunales Administrativos son la columna vertebral de la justicia administrativa, pues en éstos se dirimen las controversias anteriormente señaladas, pero no son los únicos instrumentos de la justicia administrativa, también se encuentran las leyes de procedimiento administrativo, cuya función es, establecer límites a la autoridad para la creación, modificación, extinción y ejecución de los actos y resoluciones de carácter administrativo.

El antecedente remoto de los Tribunales Administrativos lo tenemos en el producto de la revolución francesa, que estableció un régimen peculiar en la Ley Judicial de 1790, que prohibió a los jueces ordinarios conocer de los conflictos de carácter administrativo, y para decidirlos estableció un organismo jurisdiccional pero dentro de la esfera de la administración con la denominación de Consejo de Estado, que con el tiempo adquirió una gran independencia y extendió progresivamente sus facultades, en un principio restringidas.

Modelo francés que sirvió de base para que en México en 1937, entrara en vigor la Ley de Justicia Fiscal y con ella inician las actividades del entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

En el ámbito de la Ciudad de México, el primer antecedente de un tribunal administrativo, lo tenemos en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que inició labores en el año 1971, dotado específicamente para resolver controversias administrativas entre particulares y las autoridades del entonces Departamento del Distrito Federal, originalmente con una competencia limitada, que sucesivamente, se ha ido ampliando.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a casi cincuenta años de su creación, se ha transformado

en lo que hoy conocemos como Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Su fundamento supremo, lo encontramos en el artículo 122, Apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que la Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas para la organización y funcionamiento, así como las facultades del Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

También precisa, que el Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública local y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública de la Ciudad de México o al patrimonio de sus entes públicos.

A su vez en la Constitución Política de la Ciudad de México, su artículo 40, dispone que la Ciudad de México contará con un Tribunal de Justicia Administrativa que forma parte del sistema de impartición de justicia, dotado de plena autonomía jurisdiccional, administrativa y presupuestaria, para el dictado de sus fallos y para el establecimiento de su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

Es a partir de la reforma política de la Ciudad de México que se suscitaron cambios drásticos, pues el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cambia su denominación a Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Mediante decreto publicado el 1º de septiembre de 2017, se abroga la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y se crean dos leyes nuevas en su lugar; la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México y la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, regulando la primera los aspectos orgánicos del tribunal y la segunda todo lo relativo al procedimiento contencioso administrativo.

Se contempla al Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México como parte del Sistema Local Anticorrupción. Para ello, se creó una Sección Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas dentro de la Sala Superior. Asimismo, se contempla actualmente una Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas (originalmente cinco).

Para aquellos juicios de importancia y trascendencia, se incorpora un capítulo relativo a la facultad de atracción del Pleno Jurisdiccional y Sección Especializada de Sala Superior. Dicha facultad puede ejercerse de oficio, a petición del Consejero Jurídico o del Procurador Fiscal de la Ciudad de México.

De la estructura de la nueva Ley de Justicia Administrativa, se desprende que el ahora denominado Tribunal de Justicia Administrativa puede conocer de los siguientes procedimientos jurisdiccionales y sus modalidades: Juicio en la Vía Ordinaria, Juicio Digital, Juicio en la Vía Sumaria, Acción Pública, Juicio de Lesividad y Procedimiento de Responsabilidad Administrativa.

Sin duda alguna, los cambios incluidos en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México reflejan la intención del legislador de adaptarse a las necesidades que están surgiendo en materia de justicia administrativa local.

Asimismo, se destaca el compromiso para implementar el Sistema Local Anticorrupción, vía la creación de Sección y Sala Especializadas en la materia.

Después del esfuerzo de los legisladores locales para mejorar la justicia administrativa en la Ciudad de México, se advierte un desafío para los impartidores de justicia, consistente en una eficaz y eficiente implementación de las reformas comentadas, para lograr así una justicia administrativa plena.

El Acceso a la justicia administrativa.

El derecho de acceso a la justicia se inscribe dentro de las obligaciones generales del Estado, concretamente la de garantía, para que en caso de violaciones a sus derechos humanos los individuos cuenten con un recurso mediante el cual exigir la restitución del derecho.

La Constitución Política de la Ciudad de México en su Artículo 6, apartado H, establece el derecho al acceso a la justicia, entendiéndose como este al que toda persona tiene a acceder a la justicia, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, así como a la defensa y asistencia jurídica gratuitas y de calidad en todo proceso jurisdiccional, en los términos que establezca la ley.

Por su parte la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 17 precisa que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Ahora bien, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 25, establece el derecho al acceso a la justicia; precisando que:

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

En coincidencia los ordenamientos precitados, disponen que toda persona derecho a un recurso efectivo cuando se violen sus derechos fundamentales, que corresponderá su conocimiento a los tribunales judiciales.

Recurso que implica sea *accesible para cualquier persona y efectivo*, es decir, que cumpla con la posibilidad de protección del derecho violentado.

Conforme a lo anteriormente expuesto se estima que el concepto de accesibilidad debe de ser reforzado en el ámbito de la justicia administrativa en la Ciudad de México a fin de que todas las personas, comenzando por quienes integran los llamados grupos vulnerables de atención prioritaria mujeres, niñas, niños y adolescentes, indígenas, personas mayores, con discapacidad, los grupos de diversidad sexual y quienes viven en situación de pobreza.

Esto sería posible con la implementación de protocolos de actuación a fin de garantizar el derecho o acceso a la justicia a grupos de la población que por razones de diversa índole enfrentan dificultades para su ejercicio de manera plena; que tienen por objetivo central ofrecer a las y los juzgadores las posibles acciones concretas que, a partir de una perspectiva de derechos humanos, mejoren los estándares de administración de justicia y consoliden el estado de derecho al que todas y todos aspiramos.

Otro punto que estimo importante a efecto de que toda persona tenga acceso a la justicia administrativa es la implementación en el Tribunal de sentencias en formato accesible y sencillo por medio de los cuales, por citar algunos, menores, indígenas o personas con discapacidad puedan comprender lo resuelto en un caso que afecte su esfera jurídica. Por ejemplo en formato digital, audio o braille, en su lengua o bajo un lenguaje simple y directo, en el que se evitan los tecnicismos así como los conceptos abstractos, ello mediante el uso de ejemplos, y empleando un lenguaje cotidiano, personificando el texto lo más posible.

No se explica la vida diaria de cualquier persona sin su relación con el derecho administrativo; por lo que resulta una

imperiosa necesidad a efecto de brindar un acceso a la justicia administrativa, difundir en toda la Ciudad de México las funciones que realiza el Tribunal de Justicia Administrativa, así como la posibilidad de que pueden ser asesorados en forma gratuita por profesionales en la materia a través de la Secretaría General de Atención Ciudadana que forma parte del propio Tribunal; lo que puede realizarse a través de jornadas de trabajo en coordinación con las Alcaldías; a fin de coadyuvar en la creación de una cultura de respeto a los derechos humanos, elaborándose y distribuyéndose diversos materiales de divulgación, tales como catálogo de libros, cartillas, folletos, trípticos y cuadernos en fácil lectura y en braille.

Con estas acciones se favorece a las personas y grupos sociales a efecto de que conozcan y ejerzan con plenitud, ante el sistema de justicia, los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico; porque la implementación del derecho depende en gran medida de esta conciencia. Sin ella es posible que las normas no pasen de ser frases en un papel a ser elementos reguladores de la conducta. La conciencia de derechos y deberes facilita la resolución de conflictos, evitando que muchos casos sean llevados a litigio; pues el hecho de que una de las partes del conflicto reconozca que tiene un deber, hace que esta parte esté dispuesta a ceder ante las pretensiones de la otra. De esta forma se consolidan poco a poco la nueva forma de convivir en sociedad.

A propósito de los tiempos que vivimos, es necesario fortalecer el acceso a la justicia administrativa mediante la implementación de las medidas correspondientes a efecto de poner en marcha el juicio en línea o digital, porque de esa manera se aprovecha los avances de la tecnología a favor de los justiciables y permite el ejercicio de su defensa jurídica de una forma más cómoda y eficaz con el uso de medios electrónicos que tengan a su disposición.

Sin duda existen nuevos retos, que deben ser materia de análisis para que el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad

de México responda a las expectativas de los Ciudadanos, correspondiendo a nosotros, los servidores públicos que en él laboramos, trabajar sin reparo alguno para que la justicia que se imparta sea accesible, pronta, imparcial y completa.

Finalmente, otro tema que considero de suma relevancia, es el relacionado con la accesibilidad de la justicia en general y que importa a los justiciables, es el correspondiente a que produzca el efecto esperado, es decir, además de que sea accesible, de la justicia se espera que sea eficaz y sobre ese tópico me quiero centrar en las cualidades que debe tener todo juzgador ya que dependiendo de éstas, se resolvera una controversia con los mejores estándares jurídicos.

Los jueces en el ejercicio de la función judicial no sólo resuelven un conflicto en particular, sino que al hacerlo, realizan otra serie de funciones que van desde la aplicación, interpretación y creación del derecho hasta la generación de la paz social y de seguridad jurídica entre otras cuestiones. En este sentido cumple una función social de enorme importancia.

De este modo, el juez debe tener una profunda comprensión de la función que realiza, contar no sólo con los conocimientos técnicos y especializados que se requieren para ejercer la función jurisdiccional encomendada, sino además, debe contar con una serie de principios y valores indispensables, haciéndolos de este modo las personas más idóneas en el cumplimiento de su deber, con apego estricto a la defensa de los derechos fundamentales, y con una vocación de servicio que supone la realización con gusto, y hasta con entusiasmo, de su actividad, sustentada en **los principios de excelencia técnica, humildad, diligencia, objetividad, independencia e imparcialidad**, fortaleciendo así la confianza de la sociedad y concretamente de quienes recurren a los tribunales.

De las cualidades antes mencionadas, podemos decir que la **"excelencia técnica del juez"**, es la necesidad de contar con **jueces** más y mejor preparados. Para cumplir con esta misión esencial, el juez debe en principio ser un estudioso perpetuo del derecho, de modo que este actualizado en la práctica, en la doctrina y en la

jurisprudencia, pues vive en un mundo jurídico que, como reflejo de una sociedad que cambia más aprisa que las instituciones, no admite rezago ni inmovilidad, por ello es indispensable que posea amplios conocimientos del derecho.

La "humildad" como atributo del juzgador, en ella se analiza el trato que debe tener el juez con los abogados o partes litigantes, con los otros jueces y con el demás personal jurisdiccional; que implica también, en que tenga los pies en la tierra, reconocer sus habilidades y defectos.

Otra cualidad del juzgador es la "**diligencia**", en la que se enfatiza la necesidad de no contribuir al rezago de los asuntos, ya que una de las principales preocupaciones es precisamente el retardo en la solución de los asuntos, los cuales como es sabido en muchas ocasiones no es atribuible al juez, sino a los propios litigantes que con la finalidad de retardar el juicio promueven diversos medios de impugnación a sabiendas que no prosperarán. Sin embargo, resolver dentro de los plazos cuando el expediente está en estado sin crear nuevos vericuetos procesales, debe ser siempre una de sus prioridades.

La "**objetividad**", que es la correspondencia entre la conciencia del Juez y el derecho de cada cual, se da en el ámbito interno de la persona, dejando a un lado cualquier factor interno o personal que pueda influir para desviar su decisión, como lo puede ser la ideología política, sentimientos o convicciones religiosas, que deben ser siempre rechazados si se pretende ser objetivo.

Otra cualidad es la "**independencia**", que supone su ejercicio previo a la función jurisdiccional, que el Juez no cuente con restricción alguna, influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualquiera sectores o por cualquier motivo.

La **imparcialidad**, que trata de la materialización de la independencia, lo que implica resolver el problema apegándose a lo señalado por el derecho, es decir, tomando en cuenta sólo los

argumentos y pruebas aportados en autos por las partes, sin considerar cualquier influencia de quienes intervienen en el proceso.

Sin duda la labor de la justicia tiene una relevancia en la construcción del Estado social y democrático de derecho, por ello, el juez o jueza tiene un papel trascendental en la dinámica de preservación y modernización de nuestras sociedades. La impartición de justicia requiere, claro está, un alto grado de comprensión de la técnica jurídica, pero existen diversos aspectos que van más allá de lo estrictamente jurídico (aspectos meta jurídicos), nobleza, alto grado de sensibilidad humana, así como la conciencia de la sociedad a la que pertenece, que son esenciales para el desenvolvimiento del impartidor de justicia en tránsito hacia el fin ideal de su conducta.

Licenciado José Arturo de la Rosa Peña.

Fuentes

CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1987.

CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel, *Evolución y Perspectiva del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, 1a. ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 45a. ed., México, Porrúa, 2006.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, 2a. ed. Madrid, Civitas, 1979.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, México, Porrúa, 1988.

RABASA, Emilio, *El art. 14 y el juicio constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 1969.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho administrativo*, vol. II, 3a ed., Centro de Estudios Ramón Aceves, 2002.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, t. II. 12a. ed., Porrúa, 1983.