

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



LOS TRIBUNALES ESTATALES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA COMO ÓRGANOS
GARANTES DEL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN: UN ESTUDIO
NACIONAL

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

DAMARIS DELGADO MAIMONE

DIRECTORA DE LA TESINA: DRA. ANA ELENA FIERRO FERRÁEZ

Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecer a Dios por acompañarme y guiarme en cada etapa de mi vida. Fuiste mi fortaleza en momentos de debilidad y me brindaste de sabiduría, paciencia y amor cuando más lo necesitaba.

A mis padres, quienes me apoyaron en todas mis decisiones, me acompañaron en este camino y con sus consejos y ánimos ayudaron a que pudiera culminar con mi trayectoria estudiantil.

A mi hermano, quien es la razón por la que todos los días me levanto y lucho por ser mejor persona. Mauricio, espero ser un ejemplo para tu vida y que de alguna forma te inspires para que construyas tu propio camino.

A mi abuelita Elia, una mujer que todos los días me enseña lo que es el amor incondicional y sincero. De ella siempre obtuve las palabras de aliento indicadas, apoyo de todo tipo, abrazos y besos llenos de amor.

A mi madrina Lupe, Denisse y Miranda, tres personas que ocupan un lugar especial en mi corazón. Siempre presentes en los momentos indicados. También va por ti padrino, donde quiera que estés, sé que has cuidado de mi, eres mi ángel de la guarda.

A mi hermana, mi otra mitad, Yamillet, juntas desde siempre y por siempre. Gracias por acompañarme en las buenas y en las malas.

A mi familia materna y paterna, que siempre me tenían en cuenta con sus mensajes y llamadas felicitando y aplaudiendo mis logros.

A mis amigos, han sido parte importante de mi vida y les estaré eternamente agradecida por quererme y aceptarme tal como soy. Mis amigos del Thomas Jefferson, quienes me mostraron que no importa si es poco el tiempo de conocernos, si son las personas adecuadas se puede crear en instantes un vínculo para toda la vida. Mis amigos del IFXA, los incondicionales, me acompañaron en todo el recorrido de la preparatoria y de la universidad. Gracias por hacer menos difícil mi vida universitaria, fueron mi escape en momentos de desesperación.

A mis amigos de la universidad, Claudio, Elena, Karol, Frida, José Miguel, Devany, Sara, mis compañeros del Centro de Escritura. Sin ustedes el CIDE no hubiera sido lo mismo.

A Sofía. No se cómo agradecer que apareciste en mi vida, eres de los mejores regalos que me dio el CIDE.

Finalmente, a la doctora Fierro, quien estuvo conmigo en cada paso de este proceso, me alentaba a seguir adelante y gracias a ella fue posible esta tesina.

ÍNDICE DE CONTENIDO

<i>Introducción</i>	1
<i>Capítulo I. Marco Conceptual</i>	5
<i>a. Justicia Administrativa</i>	5
<i>b. Justicia Administrativa en México</i>	9
i. Historia y panorama actual	9
ii. Sistema normativo mexicano en materia de justicia administrativa.	11
<i>c. Derecho a la buena administración como fin de la justicia administrativa</i>	14
i. Derecho a la buena administración.....	14
ii. Justicia Administrativa como garantía de la buena administración	19
<i>Capítulo II. Marco Metodológico</i>	25
<i>a. Introducción</i>	25
<i>b. Unidades Analíticas</i>	26
<i>c. Diseño de la investigación y recolección de datos</i>	27
<i>d. Variables para el análisis de los tribunales de justicia como garantes del derecho a la buena administración</i>	28
<i>Capítulo III. Análisis de los datos: énfasis en el derecho humano a la buena administración</i>	33
<i>a. Autonomía e independencia</i>	33
<i>b. Análisis de los tribunales como garantes de la buena administración</i>	38
i. Justicia imparcial.....	38
ii. Justicia pronta y expedita.....	40
iii. Justicia completa.	43
iv. Posibilidad de reparación de daños.	46
<i>Capítulo IV. Conclusiones y Recomendaciones</i>	50
<i>Referencias Bibliográficas</i>	56
<i>Bibliografía</i>	59

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICAS

Tabla 1. Marco normativo de la justicia administrativa.	12
Tabla 2. Medición de variables para evaluar el desempeño de los tribunales de justicia administrativa como garantes de la buena administración.	31
Gráfica 1. Contralorías u órganos de control interno.....	39
Gráfica 2. Instancias de revisión.....	39
Gráfica 3. Relación entre duración real del juicio y la duración establecida por la ley.....	41
Gráfica 4. Relación demandas recibidas por año con el número de juicios pendientes de sentencias por año.....	42
Gráfica 5. Porcentaje de sobreseimientos respecto del total de sentencias emitidas. Entre mayor porcentaje, mayor número de sobreseimientos.....	44
Gráfica 6. Aclaraciones de sentencia.	45
Gráfica 7. Porcentaje entre el número de sentencias emitidas por año y el número de revocaciones por amparo.....	46
Gráfica 8. Porcentaje de los tribunales de justicia administrativa que cuenta con la posibilidad de solicitar una reparación por daños y perjuicios.....	47

Introducción

En un Estado de derecho, como el caso del orden jurídico mexicano, la división de poderes y el principio de legalidad son los pilares donde se asienta. La encomienda sobre impartición de justicia se considera como una tarea fundamental para la conservación de un Estado de derecho. Los ciudadanos merecen contar con instancias a través de las que puedan defender las causas personales o sociales. Antes del Estado de Derecho, la forma de impartición de justicia era por la “ley del más fuerte”. Ahora, el Estado cuenta con instituciones encargadas de resolver las controversias que puedan suscitarse.

Dentro del orden jurídico mexicano, la tarea de impartición de justicia sólo le corresponde a los tribunales. El artículo 17º constitucional establece la prohibición de que las personas “hagan justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”.¹ Asimismo este artículo describe el modelo de impartición de justicia: tribunales expeditos quienes en los plazos y términos fijados por las leyes emitirán una resolución para poner fin a la disputa.

Tradicionalmente, esta tarea ha sido delegada al Poder Judicial, quien por mucho tiempo eran los encargados de resolver los conflictos de cualquier materia. Con el tiempo, en otros países, como Colombia, Italia, Países Bajos,² comenzaron la creación de tribunales especializados y autónomos, cuya tarea era resolver asuntos sobre materias específicas. Tal es el caso de los tribunales de justicia administrativa.

Los antecedentes de estas instituciones datan desde 1791 en Francia. Dicho país tenía un poder administrativo muy fuerte, que incluso influía en las decisiones de la legislatura y la judicatura. Por mucho tiempo los ciudadanos vivieron bajo el yugo de sus decisiones. La Revolución francesa fue lo que generó el gran cambio, pues uno de sus postulados era liberar al pueblo de esta opresión: “un pueblo libre tiene jefes pero no dueños”.³

En conjunto con esta idea revolucionaria, Napoleón promovió la creación de una institución capaz de proteger a los gobernados ante las actuaciones indebidas de las autoridades

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, art. 17, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 19-02-2021 (Mex.).

² Rubén Aguirre Pangburn, “Los Tribunales de Justicia Administrativa”, *Revista de la Facultad de Derecho en México*, núm. 205-206 (1996):139.

³ Eduardo García de Enterría, “La formación y el desarrollo en Europa de la jurisdicción contencioso-administrativa. Su adquisición definitiva de un status de jurisdicción plena y efectiva”, *Revista de Administración Pública*, núm. 179 (mayo-agosto 2009): 168.

administrativas: Consejo de Estado.⁴ Para el correcto funcionamiento de estos órganos era necesario que no dependieran del poder judicial, pues éste también estaba viciado por la voluntad de la administración. Por esta razón, esta institución contaba con facultades jurisdiccionales y autonomía para “evitar que los tribunales del Antiguo Régimen obstaculizaran su función”.⁵

Tomando como ejemplo a Francia, países europeos y de otros continentes incorporaron a su sistema jurídico estas instituciones. En algunos lugares, el Consejo de Estado tiene facultades jurisdiccionales y consultivas, por ejemplo Grecia, Luxemburgo, Egipto y Ruanda.⁶ Otros optaron sólo por otorgarles facultades jurisdiccionales y funcionan como tribunales de última instancia— actualmente conocida como variante del sistema alemán.⁷ Por otro lado, varios países siguieron el ejemplo americano, quienes delegaron la resolución de asuntos de materia administrativa a los tribunales ordinarios.⁸

Como se expuso anteriormente, la tradición era que la impartición de justicia fuera atribución exclusiva del Poder Judicial. Sin embargo, México ha adoptado el modelo francés sobre la justicia delegada en materia administrativa. Esto se encuentra estipulado en el artículo 73 fracc. XXIX-H de la Constitución Mexicana, donde reconoce la plena autonomía del tribunal administrativo. Asimismo, en el artículo 116 fracc. V otorga la facultad a las entidades federativas para crear sus propio tribunal administrativo para resolver asuntos de esta materia.

México, en materia de justicia administrativa, cuenta con un tribunal federal y 32 tribunales estatales. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es la institución nacional de este tipo con mayor experiencia dado que fue la primera en surgir. Sin embargo, este estudio se enfoca en los tribunales estatales de justicia administrativa. Puesto que estas instituciones pueden hacer frente a los actos administrativos de los gobernantes de forma más inmediata.

Con el tiempo el derecho administrativo ha adquirido un compromiso especial para mejorar las condiciones de vida de la población a partir de distintas instituciones que componen esta rama del derecho.⁹ Los tribunales nacen con el objeto de dirimir las controversias entre los

⁴ Aguirre, “Tribunales de justicia administrativa”, 138.

⁵ Aguirre, 138.

⁶ Aguirre, 138.

⁷ Aguirre, 138.

⁸ Aguirre, 140.

⁹ Jaime Rodríguez-Arana, “El derecho fundamental de la persona a la buena Administración (principios y derechos integrantes)”, *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano* (2017): 285.

gobernantes y los gobernados. Sin embargo, estas instituciones cada vez cuentan con más competencias que permiten contemplarlo como un verdadero contrapeso del Poder Ejecutivo.

Los tribunales de justicia administrativa pueden ser garantes de ciertos derechos fundamentales, tal como el derecho a la buena administración. Este derecho se origina como un principio jurisprudencial y posteriormente se positivizó en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El derecho a la buena administración se presenta como “un resumen de los derechos más relevantes que los ciudadanos tienen en sus relaciones con la Administración”.¹⁰ Dentro de este listado de preceptos jurídicos se encuentran aquellos que encierran los principios de legalidad y de imparcialidad.

Estos derechos se pueden traducir como obligaciones de las autoridades para con las personas. Por ejemplo, el principio de legalidad establece que las autoridades sólo pueden realizar aquello que les dicte la ley. En este sentido, en caso de que éstas incumplan con sus deberes u omitan realizarlos, las autoridades violarían este precepto. Afortunadamente, “el principio de legalidad posee eficiencia práctica ya que cuenta con un procedimiento que lo garantiza”:¹¹ el juicio de nulidad propio de los tribunales de justicia administrativa. En este sentido se entiende la relación entre los tribunales y el derecho a la buena administración.

Con base en lo planteado anteriormente, el objeto de la presente tesina es argumentar que los tribunales estatales de justicia administrativa funcionan como órganos que garantizan el derecho a la buena administración. Para lograr esto se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿qué elementos de los tribunales de justicia necesitan reformarse o reestructurarse con el objetivo de garantizar su independencia y autonomía y el cumplimiento de su función como garantes del derecho a la buena administración? La hipótesis de este trabajo es que si bien estas instituciones han evolucionado y mejorado en cuanto a su funcionamiento y eficacia, aún hay un déficit importante respecto la autonomía e independencia que es necesario atender.

Para verificar la hipótesis, el presente trabajo se dividirá en cuatro capítulos: I. Marco conceptual, II. Marco metodológico, III. Análisis de los datos: énfasis en el derecho humano a la buena administración y IV. Conclusiones y recomendaciones.

El primer capítulo tiene como propósito desarrollar los conceptos principales de esta tesina: justicia administrativa, el derecho a la buena administración y una explicación sobre los

¹⁰ Rodríguez-Arana, “principios y derechos integrantes”, 302.

¹¹ Ana Elena Fierro Ferráez, *El concepto jurídico de rendición de cuentas* (Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2021), 92.

tribunales de justicia administrativa en México. Lo anterior ayuda a sentar la base sobre la que se realizó el estudio de esta tesina.

El segundo capítulo es el apartado metodológico. En esta sección se describe el método utilizado para la evaluación del funcionamiento de los tribunales de justicia administrativa. Asimismo, establece la forma de recolección de datos y la construcción de los instrumentos que ayudó al análisis. Finalmente, determina las variables que fueron utilizadas para el desarrollo de la investigación.

El tercer capítulo refleja los resultados obtenidos con la información descrita y analizada del apartado anterior. Como primer objetivo es, con base en los datos obtenidos, analizar el desempeño de los tribunales de justicia administrativa como garantes del derecho a la buena administración. La forma de determinar si estas instituciones son garantes de este derecho fundamental fue evaluando su funcionamiento tanto institucional como jurisdiccional.

Finalmente, en el cuarto capítulo de acuerdo con los resultados obtenidos en el apartado anterior se realizaron algunas recomendaciones con el objeto de fortalecer a estas instituciones. Como conclusión, se realizó una breve reflexión de acuerdo con lo investigado, en lo que se pondrá especial atención será en las debilidades identificadas con el análisis de los datos, ya que el objetivo general de este trabajo es mejorar la efectividad de los tribunales administrativos para que sean catalogados como instituciones que garanticen el derecho a la buena administración.

Capítulo I. Marco Conceptual

a. *Justicia Administrativa*

El presente apartado ahonda en el concepto de justicia administrativa desde sus orígenes hasta los mecanismos utilizados para garantizarla. La justicia administrativa surgió como una de las grandes innovaciones institucionales de la Revolución Francesa.¹² En esta época, todo el poder del Estado recaía sobre un solo gobernante y los ciudadanos franceses se limitaban a obedecer sus órdenes. Esta representación del Estado es la que describía Thomas Hobbes en su libro *Leviatán*: “una multitud de hombres se convierte en una persona cuando está representado por un hombre [...]. Todos los hombres otorgan, a su representante, autorización y éste se convierte en el dueño de todas las acciones en caso de que le den autorización ilimitada”.¹³ De acuerdo con lo anterior, los franceses habían cedido al monarca toda la autoridad y cualquier acción del gobernante se consideraba avalada por todos.

Sin embargo, la avaricia del poder tiránico afectó a la sociedad al grado de ponerla en las condiciones deplorables. El cambio era necesario y la única forma de lograrlo era con la caída del Antiguo Régimen. Tiempo después con el derrocamiento de la monarquía absoluta surgió como sustituto el Estado de derecho. Esta nueva forma de gobierno se definió como un modelo de organización política caracterizado por ciertos principios fundamentales: principio de la soberanía popular, principio de legalidad y el principio de la separación de poderes.¹⁴

En primer lugar, la soberanía popular pretendía que el pueblo participara de forma activa en la organización del Estado. En este sentido, los ciudadanos podían ser parte del gobierno. En segundo lugar, el principio de legalidad proponía que la ley fuera la encargada de proteger el interés general.¹⁵ Por esta razón, se crearon las Constituciones como ley suprema, pues en ellas se establecerían las reglas, derechos y obligaciones tanto de gobernados como de gobernantes. Finalmente, el principio de separación de poderes tenía como objetivo evitar la concentración del poder y que se creara un sistema de controles y ayudas entre los diferentes poderes.¹⁶

¹² Eduardo García de Enterría, “La formación y el desarrollo en Europa de la jurisdicción contencioso-administrativa. Su adquisición definitiva de un status de jurisdicción plena y efectiva”, *Revista de Administración Pública*, núm. 179 (mayo-agosto 2009): 168.

¹³ Thomas Hobbes, *Leviatán* (México: Fondo de Cultura Económica, 2017), 137-138.

¹⁴ Allan R. Brewer-Carías, *Principios del Estado de derecho: aproximación histórica* (Miami: EJV International, 2015), 25.

¹⁵ Miguel Magalón Pinzón, “La Revolución francesa y el derecho administrativo francés. La invención de la teoría del acto político o de gobierno y su ausencia de control judicial”, *Diálogo de Saberes*, núm. 23 (2005): 172.

¹⁶ Magalón, “La revolución francesa y el derecho administrativo francés”, 176.

El Estado francés comenzó su transformación con base en estos principios. El punto principal fue la creación de una Constitución que fungiera como ley suprema, en ella se establecieron las atribuciones de cada uno de los poderes y los derechos de los ciudadanos.

El nacimiento de la justicia administrativa proviene de estos textos. La Constitución francesa de 1791 estableció “el derecho de anular los actos de las Administraciones de Departamento que sean contrarios a las leyes y ordenanzas del Rey”.¹⁷ Naturalmente, la resolución de estos casos competería al poder encargado de impartir justicia –poder judicial–. Sin embargo, uno de los principios revolucionarios que marcaron todo el sistema político francés fue el de la separación entre la administración y la justicia, el cual estaba establecido en la Ley de agosto de 1790.¹⁸ Por esta razón, la anulación de los actos contrarios de la administración eran competencia del propio ejecutivo. Esto se considera como la primera noción sobre justicia administrativa en el mundo.

No obstante, para determinar el origen histórico de esta figura es importante establecer una definición. Uno de los conceptos más utilizados sobre justicia administrativa es el de Fix Zamudio quien la define como un “conjunto de instrumentos jurídicos y procesales para la tutela de los derechos subjetivos particulares frente a la administración pública”.¹⁹ Esta definición comprende un concepto más amplio sobre la justicia administrativa, para efectos de este trabajo es necesario delimitarlo aún más.

La perspectiva de justicia administrativa, en este caso, está más encaminada hacia el concepto de jurisdicción administrativa. Esta figura es una especie de la justicia administrativa enfocada en “la solución de conflictos entre la administración pública y los administrados por conducto del proceso”.²⁰ Por ende, el concepto que esta tesina comprende por justicia administrativa es: conjunto de instrumentos jurídicos y procesales que permiten a los administrados tutelar, por conducto de un proceso, sus derechos subjetivos particulares frente a la administración pública.

Con base en lo anterior, el origen de la justicia administrativa se puede establecer desde el momento en que se le permite al ciudadano hacer frente a los actos de la Administración. En

¹⁷ García de Enterría, “La formación y el desarrollo en Europa”, 172.

¹⁸ García de Enterría, 172.

¹⁹ Héctor Fix Zamudio, “Concepto y contenido de la justicia administrativa”, en *Justicia Administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo* (Mexico: UNAM, 2007), 179.

²⁰ Fix Zamudio, “Concepto y contenido de la justicia administrativa”, 179.

este caso, la justicia administrativa se concibe con el establecimiento en la Constitución francesa de 1791 del derecho para anular los actos de las administraciones.

La justicia administrativa surge con el objetivo de proteger a los gobernados ante las indebidas actuaciones de las autoridades administrativas. En este sentido, la finalidad es fungir como contrapeso frente a la administración. Con el propósito de garantizar la debida efectividad de la justicia administrativa se han propuesto diversos modelos en el mundo. La finalidad de todos los prototipos es brindar una solución a las controversias que puedan suscitarse entre la administración y los administrados. Entre los modelos más comunes se encuentran: el sistema francés o justicia delegada y el sistema judicialista o de jurisdicción única.

Por un lado, el sistema francés consiste en el establecimiento de un órgano administrativo que es elevado a un carácter jurisdiccional. Es decir, “producir una independencia entre la justicia administrativa y la justicia judicial”.²¹ Por ende, en lugar de delegar la competencia de revisar las actuaciones administrativas a los jueces ordinarios, se crea un nuevo órgano administrativo con competencias jurisdiccionales para que lleve a cabo esta tarea. Un ejemplo de este modelo es el Consejo de Estado en Francia cuya función es valorar los actos de la administración.

Por otro lado, el modelo judicialista propone que los jueces ordinarios sean competentes para resolver las diferencias entre particulares y la administración pública.²² En este caso, no se crean nuevas instituciones, sino que se aumentan las atribuciones de los jueces para conocer de asuntos en materia administrativa. Generalmente este último modelo es utilizado por sistemas de *common law*, por ejemplo, Estados Unidos.

Si bien estos modelos pueden variar en cuanto a su forma de operación, la lógica detrás de ellos es la misma: funcionar como un mecanismo efectivo para garantizar la justicia administrativa. Dado que estos modelos tienen una naturaleza jurisdiccional, parten de la presunción de que hubo un conflicto. Por ello, plantean procedimientos a través de los cuales se obtiene un fallo que compruebe o desacredite esta presunción. Los principales procedimientos que existen son: juicio de nulidad y juicio de responsabilidad patrimonial del Estado.

Desde la concepción de la justicia administrativa, el principal efecto jurídico que persiguen estas instituciones es la nulidad. De hecho, el precepto que le da origen a esta idea

²¹ Enrique Rojas Franco, “El debido proceso administrativo”, *Derecho PUCP revista de la facultad de derecho*, núm. 67 (2011):178.

²² Rojas Franco, “El debido proceso administrativo”, 178.

establecía “el derecho de anular los actos de las Administraciones de Departamento contrarios a las Leyes y a las órdenes que el propio Rey les haya dirigido”.²³ En este sentido, desde el primer momento, la consecuencia jurídica era anular las actuaciones en caso de probarse indebidas. En la actualidad, en México, esto se conoce como juicio de nulidad que aún persigue esta misma finalidad.

No obstante, con el tiempo se han añadido más procedimientos para hacer frente al poder de la administración. Por ejemplo, la institución de responsabilidad patrimonial del Estado, el cual en México se define como “el recurso que permite a los ciudadanos exigir directamente – no de forma indirecta o subsidiaria– a la administración pública una indemnización por los daños causados con motivo de su actividad administrativa irregular”.²⁴

La existencia de esta figura es relevante ya que antes el deber de indemnizar recaía sobre los funcionarios y el Estado se deslindaba de cualquier responsabilidad. Para los administrados esa situación provocaba la obligación de identificar el agente público que causó el daño y de esta forma poder exigir la indemnización. Lo anterior hacía que el proceso fuera más complejo. Si bien el acto impugnado se catalogaba como realizado por la administración, en términos de culpabilidad el responsable era el funcionario. Al final, los ciudadanos no estaban culpando a la administración sino a las autoridades administrativas.

Actualmente, la responsabilidad patrimonial del Estado es uno de los recursos disponibles para que el ciudadano esté protegido ante las actuaciones indebidas de la administración. El efecto jurídico que genera es exigir al Estado que indemnice a los administrados dañados a causa de sus actos administrativos irregulares. Esto a diferencia de lo que sucedía anteriormente simplifica el proceso, pues ya no es necesario particularizar el funcionario específico quien causó el daño.

La justicia administrativa surge con el objetivo de equilibrar la posición de los gobernados frente a la administración. Si bien hay diversas maneras que ayudan a cumplir con este propósito, la existencia de instituciones competentes para juzgar los actos administrativos es la opción que exploró este estudio. Como ya fue mencionado, alrededor del mundo hay

²³ Rojas Franco, “El debido proceso administrativo”, 178

²⁴ Fix Zamudio, “Concepto y contenido de la justicia administrativa”, 171.

diversos modelos sobre cómo se debe llevar a cabo esta tarea jurisdiccional: delegar esta tarea a los jueces ordinarios o crear órganos autónomos para estos efectos.

Pese a las posibles diferencias en cuanto a la configuración de estas instituciones, todas persiguen una meta común: fungir como mecanismos para que los ciudadanos hagan frente a los actos indebidos de la administración. Asimismo, los recursos a través de los cuales estos órganos cumplen con su propósito son el procedimiento de nulidad y la responsabilidad patrimonial del Estado. La justicia administrativa ha evolucionado y la función que ésta ejerce en el Estado es de suma importancia. El panorama actual debe privilegiar a la justicia administrativa tomando en cuenta que su desarrollo ha sido tan avanzado que tiene relación con los derechos humanos, como el de la buena administración.

b. Justicia Administrativa en México

i. Historia y panorama actual

La justicia administrativa tiene su origen y desarrollo en Francia, pero desde ese momento se ha convertido en un modelo universal ineludible a lo que hoy es el Estado de Derecho.²⁵ La mayoría de los países que siguen este régimen han adoptado diversos modelos para contemplar la justicia administrativa en sus ordenamientos jurídicos. México no ha sido la excepción, en la actualidad este concepto ha tomado mayor relevancia pues es necesario tener instituciones que ejerzan control sobre la administración. El propósito de este apartado es describir el sistema de justicia administrativa en México, lo cual será indispensable para el desarrollo de la presente tesis.

Como antes se mencionó, el surgimiento de la justicia administrativa se da en Francia y poco a poco se ha ido extendiendo alrededor del mundo. En México, el primer antecedente sobre la justicia administrativa se remonta a la creación de la primera Constitución del México Independiente, pues la fracción XX del artículo 110²⁶ parece indicar la creación de un tribunal especializado competente para juzgar sobre la actuación de la administración pública. Sin embargo, esta idea nunca se materializó.

²⁵ Guillermina Díaz Pérez y Romy Salvador Aquino, “La filosofía de John Rawls como fundamento de la justicia administrativa en México”, en *La administración pública y el gobierno en México: desempeño y procesos gubernamentales* (México: Miguel Ángel Porrúa, 2017), 132.

²⁶ “Las atribuciones del presidente son las que siguen: XX. Suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo a empleados de la federación, infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará por los antecedentes de la materia al tribunal respectivo”. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, CFEUM, art. 110, Diario Oficial de la Federación [DOF] 04-10-1824 (Mex.).

Cabe destacar que lo antes dicho no quiere decir que en México no se juzgaran los actos de la administración, esta actividad era realizada por los órganos tradicionales de justicia. En este sentido, el modelo que el Estado Mexicano estaba replicando era el estadounidense: jurisdicción única. Pero, lo que este desarrollo histórico pretende mostrar es cómo es que de seguir el modelo anglosajón se llegó a adoptar el modelo europeo.

La primera intención de adopción del modelo europeo fue hasta 1853 con la publicación de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo. Este hecho fue un parteaguas para el desarrollo de esta materia. No obstante, la Suprema Corte no permitió que esto se formalizara, dado que a través de una resolución declaró que dicha ley era inconstitucional, argumentando que constituía una violación al principio de división de poderes.²⁷

Posteriormente, la Constitución de 1857 continuó con el modelo anglosajón, ya que el artículo 97º otorgó la competencia a los tribunales del Poder Judicial de la Federación “para conocer de todas las controversias en que la federación fuere parte”.²⁸ Pese a los múltiples intentos de crear un tribunal autónomo que conociera sobre los asuntos en materia administrativa, el rechazo a este modelo era evidente.

El primer paso hacia la transformación del sistema de justicia administrativa comenzó con la creación de la Ley de Justicia Fiscal en 1936. Esta ley establece de forma expresa la creación de un Tribunal Fiscal de la Federación con autonomía para resolver conflictos. En principio surgió la misma controversia suscitada con la Ley del Arreglo de lo Contencioso de 1853, ¿es constitucional la creación de un sistema de justicia administrativa autónomo? Sin embargo, la discusión desapareció dado que en la Constitución Federal fue añadida una fracción al art. 104 que atribuía a la Suprema Corte la posibilidad de conocer los recursos “contra las sentencias de tribunales administrativos siempre y cuando éstos estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”.²⁹ Reconociendo por fin la existencia de un tribunal administrativo dotado de autonomía.

²⁷ Gabriela María Chaín Castro, “La justicia administrativa en México”, en *Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, coords. Germán Cisneros Farías, Jorge Fernández Ruíz y Miguel Alejandro López Olvera (México: UNAM, 2007), 96.

²⁸ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, CFEUM, art. 97, Diario Oficial de la Federación [DOF] 04-10-1824 (Mex.).

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, art. 104 fracc. I, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917 (Mex.).

A partir de ese momento, comenzó la transformación del modelo de justicia administrativa hasta llegar a la actualidad donde ya existe un Tribunal Federal de Justicia Administrativa. El fundamento constitucional de este órgano se encuentra en el artículo 73 fracción XXIX-H, el cual otorga facultad al Congreso de la Unión para expedir “la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa dotado de plena autonomía para dictar sus fallos”.³⁰

Un aspecto importante sobre estos tribunales en México es que a nivel local las entidades federativas también tienen la posibilidad de instaurar sus propios tribunales locales. Esta disposición tiene fundamento en el artículo 116º fracc. V de la Constitución Mexicana.³¹ En este sentido, en el ordenamiento jurídico mexicano existe un gran número de tribunales de justicia administrativa. Para este trabajo, fue importante tomar en cuenta este punto, ya que el objeto de estudio son los tribunales estatales de justicia administrativa.

Aunque la creación de instancias locales para resolver conflictos entre particulares y la administración tardó muchos años, en la actualidad todos los estados ya cuentan con un tribunal de carácter administrativo. Si bien la Constitución establece que deberán ser tribunales autónomos, hay algunas entidades federativas que no siguen este mandato. Debido a que sus tribunales están ligados con la actividad del poder judicial, es decir los jueces ordinarios son los encargados de juzgar los actos de la Administración.

ii. Sistema normativo mexicano en materia de justicia administrativa.

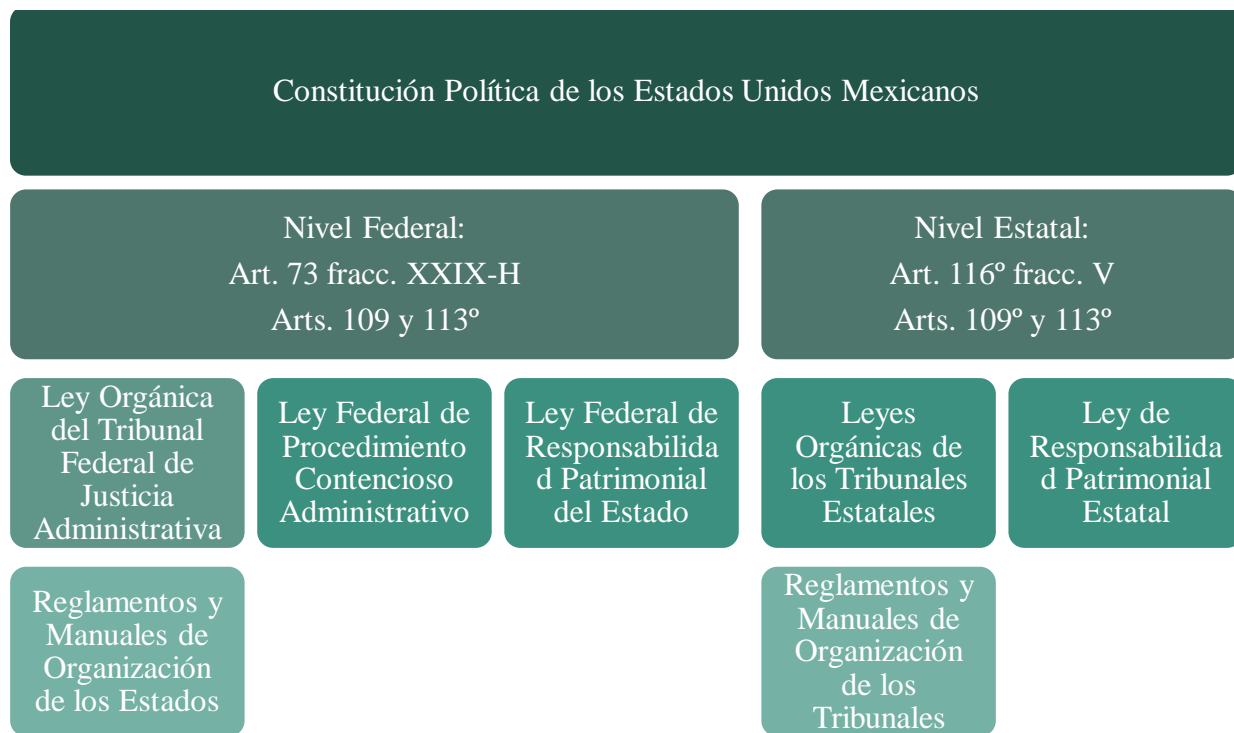
Este apartado tiene como objetivo mostrar las leyes mexicanas que rigen la materia de justicia administrativa. Primero se presenta un esquema que contendrá todas las disposiciones

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, art. 73 fracc. XXXIX-H, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 08-05-2020 (Mex.).

³¹ “Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, art. 116 fracc. V, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 08-05-2020 (Mex.).

normativas que regulan a esta materia. Finalmente, se realiza una breve descripción sobre cada una de ellas.

Tabla 1. Marco normativo de la justicia administrativa.



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, para la explicación del sistema normativo en materia de justicia administrativa es importante el desglose de los preceptos constitucionales, pues de ahí derivan las demás leyes. La Constitución regula disposiciones tanto a nivel federal como a nivel local.

Por un lado, en cuanto a nivel federal, el artículo 73 fracc. XXIX-H establece la competencia del Congreso de expedir una ley que regule la creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Otro artículo importante para este estudio es el 109° el cual reconoce la existencia de la responsabilidad patrimonial del Estado y el derecho a la indemnización de los particulares. El cual es la base jurídica del juicio de responsabilidad patrimonial del Estado.

Por otro lado, el artículo 116 fracc. V constitucional establece la competencia de los Estados para crear sus propios Tribunales de Justicia Administrativo a nivel local. De igual forma, es un fundamento jurídico importante el artículo 109° en materia de responsabilidad patrimonial del Estado

Derivado de las disposiciones constitucionales a nivel federal, se publica la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y la Ley Federal del Procedimiento Contencioso

Administrativo. La primera ley antes mencionada tiene como objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. A su vez, como complemento de esta norma se crean: el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Manual de Organización de este órgano. La segunda ley mencionada tiene como propósito regular los juicios que se promueven ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Finalmente, en virtud por lo dispuesto en el artículo 109° se crea la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. El objetivo de esta ley es fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin tener el deber de soportar, sufren daños por la actividad irregular de la administración.

A nivel local, en congruencia con el artículo 116° fracc V constitucional, cada uno de los tribunales estatales tiene su propia ley orgánica, reglamento interior y su manual de organización. Respecto de la materia de responsabilidad patrimonial del Estado, cada entidad federativa tiene su propia ley estatal que regula la indemnización que les corresponde a los particulares en caso de haber sufrido algún daño por la actividad irregular del Estado.

Este es el panorama normativo mexicano de la materia de justicia administrativa. En cuanto a la configuración del Estado mexicano es importante destacar que hay dos niveles: federal y estatal. Ambos están sujetos a las disposiciones constitucionales, pero los estados gozan de cierta libertad otorgada por este mismo ordenamiento para configurar sus propias reglas.

La materia de justicia administrativa ha evolucionado en gran manera, y hoy en día su papel es de suma importancia para servir en beneficio de la sociedad. Además, el surgimiento del derecho humano a la buena administración eleva su relevancia sobre el actuar del Estado. Los tribunales de justicia administrativa se han reforzado como instituciones para garantizar este derecho de forma debida. No obstante, para conocer si los tribunales de justicia administrativa en México cumplen con esto, es necesario un análisis más a profundidad sobre su funcionamiento y configuración.

c. *Derecho a la buena administración como fin de la justicia administrativa*

i. Derecho a la buena administración

Para comprender el alcance y el concepto del derecho a la buena administración es necesario entender que su desarrollo se debe a la existencia de un Estado social y democrático de derecho.³² En este modelo estatal, la administración ya no tiene la potestad de delimitar unilateralmente qué se debe entender por interés general. Pues este concepto “debe determinarse a través de una acción articulada entre los poderes públicos y los agentes sociales”.³³

Lo anterior indica que las personas tienen un papel activo dentro de la toma de decisiones y los gobernantes deben tomarlas en cuenta para la modelación de las políticas públicas. Por esta razón, en este contexto tiene sentido hablar de un derecho a la buena administración, pues el Estado tiene el deber de tomar en cuenta las necesidades de los ciudadanos para realizar sus funciones.

Antes de ser positivizada en constituciones y leyes como un derecho, la buena administración fue un principio desarrollado en el ámbito jurisprudencial, sobre todo del Tribunal Europeo de Derecho Humanos. La idea que perseguía este principio era “la existencia de una excelente gestión y administración pública en beneficio de la población en la Unión Europea”.³⁴ La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue la primera disposición normativa en registrar la buena administración como un derecho fundamental.

De acuerdo con el artículo 41° de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), para garantizar el derecho a una buena administración es necesario que las instituciones y órganos de la Unión: “1) traten los asuntos de forma imparcial y equitativa dentro de un plazo razonable; 2) escuchen a las personas antes de tomar medidas individuales que las puedan desfavorecer; 3) permitan el acceso al expediente que les afecte; 4) motiven sus decisiones y; 5) reparen los daños causados en el ejercicio de sus funciones”.³⁵ En realidad, el derecho a la buena administración está conformado por un conjunto de derechos, formando una especie de supra concepto.

³² Jaime Rodríguez-Arana, “El derecho a la buena administración”, *Deliberación*, núm. 2 (octubre 2012): 14.

³³ Jaime Rodríguez-Arana, “El derecho fundamental a la buena administración en la constitución española y en la Unión Europea”, *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 40 (julio-diciembre 2010): 236.

³⁴ Cristina Hermida del Llano, “La configuración del derecho a una buena administración como nuevo derecho frente al poder”, *Pensamiento Constitucional XVI*, núm. 16 (2012): 160.

³⁵ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, CDFUE, art. 41, Diario Oficial de las Comunidades Europeas [DOCE] 2000/C 364/01 (UE).

Muchos países han reconocido la existencia de este derecho en sus ordenamientos jurídicos. Esto se debe a “la evolución de los sistemas jurídicos quienes han puesto normativamente en valor la posición del ciudadano frente a la administración pública”.³⁶ Entre algunos ejemplos de países que contemplan el derecho a la buena administración se encuentra el Estado español donde éste se manifiesta a través de ciertos derechos que ya se encuentran positivizados, tales como: derecho al plazo razonable, derecho a la equidad, derecho de audiencia, entre otros.³⁷ Otro ejemplo, es Brasil quien “reconoce el derecho a la buena administración como pretensión jurídica dotada de carácter de derecho fundamental, pese a su inexistencia como previsión constitucional específica”.³⁸ En este ordenamiento jurídico, el derecho a la buena administración está conformado por todos los derechos que la persona ostenta en sus relaciones con la administración pública.

Con base en los ejemplos anteriores es posible observar que no existe un consenso sobre la definición del derecho a la buena administración. Sin embargo, el factor común en las regulaciones es que el derecho a la buena administración busca “ampliar la protección del ciudadano en relación con los poderes públicos”.³⁹ Dado que los preceptos que lo integran se traducen en obligaciones que regulan el actuar de la administración pública.

El Estado mexicano presenta una situación similar a los ejemplos anteriores ya que no existe una regulación constitucional explícita sobre el derecho a la buena administración. No obstante, en el ordenamiento jurídico mexicano existen preceptos constitucionales que buscan regular el actuar de las autoridades administrativas para proteger al individuo.

Cabe destacar que la Suprema Corte reconoce la existencia de un derecho a una eficiente administración pública. Esto lo realiza a través del análisis de la figura de la responsabilidad patrimonial donde argumenta que dentro de los objetivos que ésta persigue se encierra la existencia de este derecho.⁴⁰ Si bien la denominación cambia pues en este caso se habla de una

³⁶ María Lidón Lara Ortíz, “El derecho a la buena administración en el marco de la protección de los derechos humanos”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del derecho*, no. 39 (2019): 342.

³⁷ Ortíz, “...buena administración en el marco...”, 345.

³⁸ Daniel Wunder Hachem y Diana Carolina Valencia Tello, “Reflexiones sobre el derecho fundamental a la buena Administración pública en el derecho administrativo brasilero”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 21 (2019): 61.

³⁹ Hachem y Valencia, “Reflexiones derecho administrativo brasilero”, 49.

⁴⁰ Responsabilidad patrimonial del estado. Su objetivo y fines en relación con la prestación de un servicio público, Tribunales Colegiados de Circuito [TCC], *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 3, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tesis I.4º.A.35 A (10ª.), Página 2077 (Mex.).

eficiente administración y no de una buena administración, la finalidad apunta hacia el mismo lugar.

Por un lado, el derecho a la buena administración busca regular la actuación de la administración para proteger al individuo. Por otro lado, la eficiente administración pretende “[...] propiciar y garantizar que la actividad administrativa sea regular y que la gestión pública se preste conforme a estándares de calidad [...]”.⁴¹ En este sentido, dado que ambas figuras persiguen propósitos similares, es posible determinar los preceptos que configuran el derecho a la buena administración en México. Para ello se realizó un análisis del ordenamiento jurídico mexicano y para identificarlos debían mostrar que su propósito es garantizar una actuación regular de la administración y que la gestión pública se realice con estándares de calidad.

El primer artículo constitucional que ayuda a construir el derecho a la buena administración en México es el 16º o mejor conocido como el principio de legalidad. La Suprema Corte de Justicia reconoce que esta garantía tiene una doble funcionalidad.⁴² Por un lado, establece que las autoridades sólo están facultadas para realizar lo que la ley les permite. Por otro lado, prevé la obligación de las autoridades de fundar y motivar todos sus actos, pues de otra manera se considera un acto arbitrario.⁴³

Este artículo debe ser considerado parte del derecho a la buena administración puesto que permite que las personas tengan claridad sobre la actuación de los funcionarios del poder público. La forma en la que se garantiza este principio es mediante los tribunales de justicia administrativa, quienes cuentan con el procedimiento de nulidad encargado de la revisión del acto administrativo.

Posteriormente, el artículo 14º decreta que “nadie podrá ser privado de la libertad [...] o de sus derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales establecidos”.⁴⁴ En este caso,

⁴¹ Responsabilidad patrimonial del estado. Su objetivo y fines en relación con la prestación de un servicio público, Tribunales Colegiados de Circuito [TCC], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 3, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tesis I.4º.A.35 A (10ª.), Página 2077 (Mex.).

⁴² Principio de legalidad. Características de su doble funcionalidad tratándose del acto administrativo y su relación con el diverso interdicción de la arbitrariedad y el control constitucional, Tribunales Colegiados de Circuito [TCC], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo III, Libro 3, Febrero de 2014, Tesis [A.]:IV. 2º. A. 51 K, Página 2239 (Mex.).

⁴³ Principio de legalidad. Características de su doble funcionalidad tratándose del acto administrativo y su relación con el diverso interdicción de la arbitrariedad y el control constitucional, Tribunales Colegiados de Circuito [TCC], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo III, Libro 3, Febrero de 2014, Tesis [A.]:IV. 2º. A. 51 K, Página 2239 (Mex.).

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, art. 14 párrafo segundo, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-05-1917, últimas reformas 19-02-2021 (Mex.).

lo que protege es la posibilidad de que las personas puedan defenderse ante las instituciones encargadas de la impartición de justicia. El contenido de este precepto se ha conocido como la garantía de audiencia, y ésta también es aplicable para las controversias en materia administrativa.⁴⁵

Adicionalmente, el artículo 17º constitucional prevé el derecho a la administración de justicia por medio de tribunales que tratarán los asuntos de forma expedita, pronta, imparcial y completa. En este caso, el texto constitucional por medio de estos preceptos desarrolla un derecho que los ciudadanos tienen frente a la administración pública. Dado que, por un lado, se establece la posibilidad de defender sus intereses y, por otro lado, determina el medio por el cual podrán materializar su derecho a la defensa. Ambos derechos persiguen la finalidad de la buena administración porque son mecanismos para exigir y garantizar la regularidad de sus actuaciones.

Finalmente, el artículo 109º determina la responsabilidad objetiva del Estado y el derecho a una reparación de las personas en caso de haber sufrido un daño por su actividad administrativa irregular. Este precepto también es fundamental para el derecho a la buena administración porque el ciudadano tiene la posibilidad de reclamarle al Estado su actuación indebida y a su vez recibir la reparación correspondiente.

El conjunto de derechos contemplados en la Constitución Mexicana busca limitar el poder de las autoridades administrativas y que sus actuaciones pongan al bienestar del individuo como base. En este sentido, si bien México no tiene una regulación expresa donde se reconozca el derecho a la buena administración, este se encuentra implícito a través de la interpretación de los artículos antes mencionados.

Todas las disposiciones normativas antes mencionadas son relevantes para la definición del derecho a la buena administración. Puesto que, siguiendo el razonamiento de la Corte para reconocer la existencia de un derecho a una buena administración, los preceptos deben propiciar y garantizar una actividad administrativa regular y que la gestión pública se preste conforme a estándares de calidad.

Por tanto, el derecho a la buena administración en México comprende: 1) la obligación de las autoridades de fundar y motivar sus actuaciones y decisiones, 2) garantía de audiencia, 3)

⁴⁵ Garantías de audiencia y legalidad, en materia administrativa, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, Tomo CXVIII, Tesis [A.]: Segunda Sala, Página 71 (Mex.).

derecho a la administración de justicia por medio de tribunales que tratarán los asuntos de forma expedita, pronta, imparcial y completa, 4) derecho a una reparación del daño por la actividad administrativa irregular.

Antes de pasar al siguiente apartado, cabe destacar que en México sí hay una entidad federativa que dentro de su Constitución local contempla explícitamente el derecho a la buena administración. Este estado es la Ciudad de México, quien tiene la Constitución de creación más reciente y actualizada. Dentro de este cuerpo normativo, el derecho a la buena administración se encuentra establecido en el artículo 7 apartado A. A continuación, para mayor comprensión, se desglosará su contenido.

En primera instancia, establece cuáles son las características que debe poseer la administración pública: “receptiva, eficaz y eficiente”.⁴⁶ Asimismo determina los principios rectores de la prestación de los servicios públicos.

En segundo lugar, declara que la buena administración comprende la existencia de audiencia previa a cualquier acto privativo de autoridad. En este caso, habla sobre los procedimientos encargados de la resolución de conflictos entre gobernados y gobernantes, los cuales son llevados a cabo por los tribunales de justicia administrativa. Sobre este punto, el contenido del artículo establece que: “[e]n dichos supuestos, deberán resolver de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento. [...] se garantizará el acceso al expediente correspondiente”.⁴⁷

Finalmente, este artículo concluye señalando la obligación de las autoridades para crear un “sistema de índices de calidad de los servicios públicos”.⁴⁸ La finalidad de impulsar la realización de este proyecto es delinear los criterios y principios que deben regir a la prestación de servicios gubernamentales. Pues los ciudadanos merecen recibir trabajos de calidad y con resultados eficientes.

Como es posible observar, el derecho a la buena administración establecido en la Constitución de la Ciudad de México de igual forma tiene como propósito controlar el actuar de la administración. Esta regulación tiene un contenido más amplio sobre lo que debe contemplar

⁴⁶ Constitución Política de la Ciudad de México, CPCDMX, art. 7, Gaceta Oficial del Distrito Federal [GODF] 05-02-1917, últimas reformas Gaceta Oficial de la Ciudad de México [GOCDMX] 31-08-2021(Mex.).

⁴⁷ Constitución Política de la Ciudad de México, CPCDMX, art. 7, Gaceta Oficial del Distrito Federal [GODF] 05-02-1917, últimas reformas Gaceta Oficial de la Ciudad de México [GOCDMX] 31-08-2021(Mex.).

⁴⁸ Constitución Política de la Ciudad de México, CPCDMX, art. 7, Gaceta Oficial del Distrito Federal [GODF] 05-02-1917, últimas reformas Gaceta Oficial de la Ciudad de México [GOCDMX] 31-08-2021(Mex.).

este derecho. No obstante, como base de esta tesina para analizar este derecho se utilizó la definición antes planteada. Puesto que el contenido integrado está fundamentado a nivel constitucional por lo que es ley suprema para todo el Estado Mexicano.

Como ha sido mencionado, el propósito del derecho a la buena administración es agrupar un conjunto de derechos los cuales permiten controlar a la administración.⁴⁹ Además, garantizan que su actuar no sea irregular y que presten servicios públicos de calidad. Cada punto se traduce en una obligación para el Estado y en caso de que exista una omisión –ya sea por falta de motivación, no reparación del daño, o cualquiera de las otras situaciones– las personas tienen la posibilidad de exigir su cumplimiento.

Es en este punto donde se encuentra el nexo con los tribunales de justicia administrativa. Estas instituciones son las encargadas de resolver los conflictos que puedan suscitarse entre gobernados y gobernantes. Los procedimientos propios de los tribunales administrativos se consideran como mecanismos para la rendición de cuentas. Pues, garantizan una mejora en la actuación administrativa por sus consecuencias jurídicas y por la propia naturaleza del proceso.

ii. Justicia Administrativa como garantía de la buena administración

La justicia administrativa es un conjunto de instrumentos jurídicos y procesales que permiten a los administrados por conducto de un proceso tutelar sus derechos subjetivos particulares frente a la administración pública. Dado que el derecho a la buena administración está integrado por un conjunto de garantías que las personas poseen en sus relaciones con la administración pública, la justicia administrativa parece ser un mecanismo que procura su garantía. Este apartado explica por qué los procedimientos de juicio de nulidad y responsabilidad patrimonial del Estado pueden ser considerados como garantes del derecho a la buena administración.

Antes de pasar a este análisis, es necesario reconocer que la garantía de la buena administración les corresponde a todas las autoridades administrativas. Como se puede desprender de la definición de derecho a la buena administración, cada derecho se traduce en una obligación para el Estado y de existir omisión de su parte, las personas tienen la posibilidad de exigir su cumplimiento. Los tribunales de justicia administrativa son la institución por la cual

⁴⁹ Jesús Ángel Fuentetaja Pastro, “El derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 15 (2º semestre 2008): 152.

las personas podrán materializar esta exigencia. Puesto que su propósito es poner fin a las controversias que se susciten entre los gobernantes y los gobernados.

La justicia administrativa para cumplir su propósito utiliza principalmente dos tipos de procedimientos: el juicio de nulidad y la responsabilidad patrimonial del Estado. Ambos permiten al gobernado cuestionar las actuaciones de la administración ante un órgano con competencia para juzgar y resolver el caso. Pese a que los dos procedimientos comparten el mismo objetivo, cada uno persigue efectos jurídicos distintos. Por esta razón, es importante analizarlos por separado para conocer en qué medida cada uno garantiza el derecho a la buena administración.

El concepto de derecho a la buena administración que utiliza la presente tesis está conformado por un conjunto de derechos entre ellos: 1) la obligación de las autoridades de fundar y motivar sus actuaciones y decisiones, 2) garantía de audiencia, 3) derecho a la administración de justicia por medio de tribunales que tratarán los asuntos de forma expedita, pronta, imparcial y completa, 4) derecho a una reparación del daño por la actividad administrativa irregular. Asimismo, los conceptos de juicio de nulidad y de responsabilidad patrimonial del Estado que fueron utilizados son los previstos por el ordenamiento jurídico mexicano.

En primera instancia, el juicio de nulidad es el procedimiento cuyo objetivo es anular los actos de la administración que se prueben ilegales. El efecto jurídico que se consigue en caso de confirmar dicha presunción es la nulidad del acto administrativo. En realidad, este juicio garantiza la legalidad de los actos, por esta razón surge el interrogante ¿en qué sentido esto garantiza el derecho a la buena administración?

Para responder lo anterior, primero es necesario definir qué es la legalidad. En el ordenamiento jurídico mexicano, uno de los principios más importantes es el de legalidad, el cual se refiere a la sujeción de la administración a la ley.⁵⁰ Este principio cuenta con una doble funcionalidad, de acuerdo con la SCJN,⁵¹ por un lado, sujeta a las autoridades a realizar sólo

⁵⁰ José Roldán Xopa, *Derecho Administrativo* (México: Oxford, 2019), 100.

⁵¹ Principio de legalidad. Características de su doble funcionalidad tratándose del acto administrativo y su relación con el diverso de interdicción de la arbitrariedad y el control jurisdiccional, Tribunales Colegiados de Circuito [TCC], *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo III, Libro 3, Febrero de 2014, Tesis [A.]: IV.2º.A.51 K (10ª.), Página 2239 (Mex.).*

aquello que la ley lo faculte. Por otro lado, establece la obligación de las autoridades para fundar y motivar sus actos. El principio de legalidad se desprende del artículo 16° constitucional.

La fundamentación y la motivación se relacionan con la legalidad ya que la primera expresa el precepto legal aplicable al caso y la segunda señala las circunstancias o razones que se hayan considerado para emitir el acto.⁵² En este sentido, las autoridades no pueden actuar sin tener una facultad expresa en la ley. En caso de que la actuación de las autoridades administrativas no se apegue a la ley –legalidad–, también incumplen con la obligación de fundar y motivar puesto que no existe precepto legal aplicable.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) también ha desarrollado el principio de legalidad y en la tesis aislada IV.2o.A.51 K (10a.) lo define y contempla la posibilidad de que las personas puedan reclamar el acto administrativo si se presume su ilegalidad: “[...] todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes [...]”.⁵³ Este precedente judicial plantea la posibilidad para combatir los actos de la administración. La instancia correspondiente para llevar este tipo de casos será mediante un juicio de nulidad a través de los tribunales de justicia administrativa.

Tomando en cuenta todo lo anterior, entonces ¿en qué sentido el juicio de nulidad se puede considerar como un procedimiento garante del derecho a la buena administración? Lo que el juicio de nulidad busca es probar la legalidad y validez de los actos administrativos reclamados. Por tanto, este procedimiento garantiza el cumplimiento del principio de legalidad, mismo que forma parte del concepto de la buena administración. Adicionalmente, este procedimiento se consolida como un mecanismo de rendición de cuentas ya que tiene un fin de mejorar la actuación de la administración.

Es aquí donde se encuentra la relación del juicio de nulidad con el derecho a la buena administración. Este precepto jurídico condensa un conjunto de derechos cuyo propósito es controlar el actuar de las autoridades administrativas. Entre los derechos contemplados se encuentran la fundamentación y motivación del actuar de las autoridades. Lo que protege el

⁵² Fundamentación y motivación, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, tomo VI, parte SCJN, Tesis [J.]: 260, Página 175 (Mex.).

⁵³ Principio de legalidad. Características de su doble funcionalidad tratándose del acto administrativo y su relación con el diverso de interdicción de la arbitrariedad y el control jurisdiccional, Tribunales Colegiados de Circuito [TCC], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo III, Libro 3, Febrero de 2014, Tesis [A.]: IV.2° A.51 K (10ª.), Página 2239 (Mex.).

juicio de nulidad es precisamente eso, pues el órgano jurisdiccional evalúa si el actuar de la administración estuvo conforme a derecho y éste cumplió con todos los requisitos establecidos en la ley correspondiente.

El juicio de nulidad al ser un procedimiento que garantiza el principio de legalidad, se considera un mecanismo de rendición de cuentas de la administración. En este sentido, persigue el mismo propósito que el derecho a la buena administración: controlar el actuar de la administración.

En segunda instancia, la responsabilidad patrimonial del Estado se ha definido como:
una institución jurídica que, mediante criterios objetivos de derecho público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes o derechos, como consecuencia de la actividad del propio Estado.⁵⁴

En México, existe un procedimiento a través del cual el ciudadano puede alegar que la administración le causó un daño derivado de su actividad irregular.

Cabe destacar que, a diferencia del juicio de nulidad, este proceso habla de irregularidad y no ilegalidad. La ilegalidad únicamente se refiere a que no existe una disposición normativa aplicable al caso o que fue mal aplicada. Mientras que en la irregularidad puede haber dos supuestos: 1) que no haya fundamento legal o 2) que no haya causa jurídica que justifique el daño provocado, o que el individuo no tenga el deber de soportarlo.⁵⁵

Aclarado lo anterior, otra diferencia entre estos dos procesos es el efecto jurídico esperado. En el juicio de responsabilidad patrimonial del Estado en caso de comprobar que no había razón para haber causado el daño, el ciudadano tiene derecho a recibir una indemnización. No obstante, el sistema jurídico mexicano, ya reconoce que “la indemnización ya persigue una reparación integral”.⁵⁶ Pese a que el desarrollo de este tema en el sistema jurídico mexicano aún

⁵⁴ Álvaro Castro Estrada, “La responsabilidad patrimonial del Estado. Fundamento constitucional y legislativo” en *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, coords. Isaac Augusto Damsky, Miguel Alejandro López Olvera y Liberto Rodríguez (México: UNAM, 2007), 546-547.

⁵⁵ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado [LFRPE], Diario Oficial de la Federación [DOF] 31-12-2004, últimas reformas DOF 12-06-2009 (Mex.).

⁵⁶ Reparación integral del daño o justa indemnización. Su determinación judicial en caso de vulneración de derecho a su salud, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, Libro XII, Septiembre de 2012, Tesis [A.]: 1ª CXCVI/2012 (10ª.), Página. 522 (Mex.).

es limitado, existen precedentes judiciales que profundizan en él abriendo la oportunidad de extender su uso para más casos.⁵⁷

Ahora bien, la misma interrogante que surge para el juicio de nulidad aplica para este procedimiento: ¿en qué sentido el juicio de responsabilidad patrimonial del Estado se puede considerar como un procedimiento garante del derecho a la buena administración?

En este caso, si se recuerda lo que engloba el derecho a la buena administración, entre los contenidos se encuentra: el derecho a la reparación por los daños causados por las instituciones o sus agentes en el servicio de sus funciones. Por esta razón, el juicio de responsabilidad patrimonial tiene un efecto garante directo respecto del derecho a la buena administración. Lo anterior debido a que el efecto jurídico esperado de este procedimiento es precisamente la reparación integral.

Este razonamiento lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada I.4o.A.35 A (10a.) en la que reconoce que el juicio de la responsabilidad patrimonial del Estado es el procedimiento por excelencia para garantizar el derecho a la buena administración:

Así, la razón de la responsabilidad patrimonial es propiciar y garantizar, en primer lugar, que la actividad administrativa sea regular y que la gestión pública se preste conforme a ciertos estándares de calidad, lo que encierra en sí mismo un derecho fundamental a una eficiente administración pública, pues si se incumple con esos estándares se tiene garantizado el derecho a la indemnización.⁵⁸

La existencia de una reparación integral en los juicios de responsabilidad patrimonial refuerza la idea que este procedimiento es un mecanismo para garantizar el derecho a la buena administración. Lo anterior, ya que posibilita “el establecimiento de nuevas medidas que permitirían mejorar la actuación de los órganos del Estado, desde cubrir costos de rehabilitación hasta desarrollar políticas públicas o capacitaciones a empleados”.⁵⁹

De conformidad con lo planteado en este apartado, los procedimientos a través de los cuales se materializa la justicia administrativa funcionan como un mecanismo garante del derecho a la buena administración. Esta conclusión favorece a la hipótesis de este trabajo. Pues

⁵⁷ Fierro, *El concepto rendición de cuentas*, 244.

⁵⁸ Responsabilidad patrimonial del estado. Su objetivo y fines en relación con la prestación de un servicio público, Tribunales Colegiados de Circuito [TCC], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 3, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tesis [A.]: I.4º.A.35 A (10º.), Página 2077 (Mex.).

⁵⁹ Fierro, *El concepto rendición de cuentas*, 244.

si los procesos propios de estas instituciones tienen elementos que acrediten la protección de la buena administración, entonces la misma institución lo garantiza.

Lo anterior retoma importancia, ya que el objetivo de la presente tesis es argumentar que los tribunales de justicia administrativa en México son órganos que garantizan el derecho a la buena administración. La labor de estos órganos jurisdiccionales-administrativos debe ser más estudiada y apoyada, puesto que si tienen un debido funcionamiento, pueden ser un gran contrapeso para la administración. Tal como recuerda, Pedro Salazar al comentar la cita de Charles Howard McIlwain sobre la importancia de la función judicial: “el órgano jurisdiccional es el último guardián de los derechos fundamentales”.⁶⁰

⁶⁰ Pedro Salazar Ugarte, *Democracia constitucional: una radiografía teórica* (México: FCE, 2013), 91.

Capítulo II. Marco Metodológico

a. Introducción

Actualmente la República Mexicana, por voluntad del pueblo, está constituida en una República representativa, democrática, laica y federal.⁶¹ El Estado Mexicano al ser una democracia, tiene como “aspiración normativa de fondo que el poder estatal esté sujeto a la influencia y control de una colectividad de individuos que se reconocen libres e iguales”.⁶² En este caso, como fue mencionado la República mexicana es democrática y representativa, por tanto, el pueblo se encarga de elegir representantes cuyo trabajo será tomar decisiones y dirigir con base en el interés general, es decir, el de toda la sociedad.

Las autoridades una vez elegidas, no actúan de forma arbitraria, sino que cuentan con obligaciones que sirven como pauta para evaluar su desempeño. La instancia para realizar revisiones sobre los actos de la administración es a través de los tribunales de justicia administrativa, quienes se han convertido en garantes de derechos fundamentales. Uno de los derechos que protege estas instituciones es el de la buena administración. Como fue mencionado en el capítulo anterior, esta garantía fundamental está conformada por un conjunto de derechos cuyo objetivo es contrarrestar el poder de las autoridades administrativas. Cabe destacar que, si bien en la Constitución Mexicana no existe de forma explícita un derecho a la buena administración, sí es posible su construcción a partir de diversos preceptos normativos.

La importancia de la justicia administrativa ha crecido en las últimas décadas. Pero no fue hasta el año 2009 cuando por primera vez fue realizado un estudio nacional cuyo objeto era evaluar la situación de la justicia administrativa en México. Posteriormente, en el año 2018, con la llegada de la reforma sobre anticorrupción grandes cambios ocurrieron en esta materia; por ejemplo, el aumento de competencias jurisdiccionales. Por ello, fue necesaria la actualización de este diagnóstico. No obstante, en esta ocasión su principal enfoque fue “conocer los avances en la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en relación con las nuevas competencias de los Tribunales de Justicia Administrativa”.⁶³ De acuerdo con los resultados

⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, art. 40, Diario Oficial de la Federación [DOF]05-02-1917, últimas reformas 19-02-2021 (Mex.).

⁶² Alejandro Monsiváis Carrillo, “La democracia en México (2012-2018): estancamiento y desconsolidación” en *México 2012-2018: ¿Erosión de la democracia?*, coords. Diana Guillén, Alejandro Monsiváis Carrillo y Héctor Tejera Gaona (México: UAM-Iztapalapa, Instituto Mora, Juan Pablos Editor), 32.

⁶³ Ana Elena Fierro Ferráez, Adriana García y Tania Itxelt Miranda Vázquez, *Diagnóstico sobre el estado actual de la justicia administrativa a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción* (Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., 14 de diciembre de 2018),1, <http://justiciaadministrativa.cide.edu/>.

presentados en el *Diagnóstico del estado actual de la justicia administrativa a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción (2018)* los tribunales habían presentado notorios avances en sus funciones institucionales. Sin embargo, aún quedaban áreas de mejora que necesitaban revisarse y fortalecerse.

En este sentido, la presente tesis plantea la siguiente interrogante: ¿qué elementos de los tribunales de justicia administrativa necesitan reformarse o reestructurarse con el objetivo de garantizar su independencia y autonomía y cumplir con su función como garantes del derecho a la buena administración? Para contestar a esta pregunta, se utilizó la metodología seguida en los estudios nacionales antes mencionados. No obstante, a diferencia de dichos diagnósticos, el presente trabajo se enfocó en indagar sobre el avance y estado actual de los tribunales de justicia administrativa como garantes del derecho a la buena administración.

El primer apartado desglosa las unidades analíticas que conforman a esta tesina: tiempo, espacio y área regulatoria. En la segunda parte, se detalla tanto el diseño de la investigación como el método de recolección de los datos necesarios para el estudio. Finalmente, el último apartado describe las variables utilizadas para el análisis del derecho a la buena administración.

b. Unidades Analíticas

Para el desarrollo de esta tesina se delimitó el tema a un tiempo, espacio y área regulatoria determinado. En cuanto al tiempo, la presente tesis abarca a partir del año 2009 hasta la actualidad (2020). La razón por la que se eligió este periodo se debe a que 2009 fue el año en el que se realizó el primer diagnóstico sobre el funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional.⁶⁴ Lo anterior, permite tener un panorama más amplio y puntual sobre los tribunales de justicia administrativa y sus áreas de oportunidad. En específico sobre su desempeño como garantes del derecho a la buena administración, lo cual es el motivo principal de la presente tesina.

El espacio elegido para este estudio fue realizar un diagnóstico nacional que comprende a los tribunales administrativos de todos los estados de la República Mexicana. Por tanto, el estudio no tomó en cuenta el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, debido a que este trabajo es sobre la buena administración en el ámbito local. El trabajo realizado en el 2018 por

⁶⁴ Fierro, García y Miranda, *Diagnóstico sobre el estado actual de la justicia administrativa a la luz del Sistema Nacional*.

el CIDE sólo comprendía 25 de los 32 estados.⁶⁵ Ahora para esta tesina se incorporaron las entidades federativas faltantes para ampliar el espectro y los resultados del estudio.

Finalmente, el área regulatoria necesaria para la realización de esta investigación comprende: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las constituciones estatales; asimismo, las leyes de procedimiento contencioso administrativo de las entidades federativas y las leyes orgánicas y reglamentos de los tribunales de justicia administrativa estatales.

c. Diseño de la investigación y recolección de datos.

Tal como fue mencionado anteriormente, la metodología utilizada para esta tesina tomó como base la aplicada para los diagnósticos realizados en 2009 y en 2018. En la página web justiciaadministrativa.cide.edu se encuentran tanto el cuestionario realizado para recabar la información de los tribunales como las bases de datos que contienen la información empleada para dicho estudio. Cabe destacar que a diferencia de los estudios anteriores, para el diseño de la metodología de esta tesina sólo se tomaron en cuenta aquellas variables que permitan hacer una evaluación sobre el desempeño de los tribunales administrativos como garantes del derecho a la buena administración. En este sentido, a continuación se detallan los pasos seguidos para la realización de la metodología.

El primer paso de este proceso fue la revisión de los documentos proporcionados en la página web sobre el diagnóstico del 2018. El cuestionario contaba con cuatro apartados, de los cuales, tras tomar en cuenta los elementos para evaluar la buena administración, sólo serán necesarios los siguientes: 1) características de los tribunales de justicia administrativa, 2) características del juicio de nulidad y 3) estadística básica. Posterior a la revisión del cuestionario, lo siguiente fue explorar el contenido de las bases de datos anteriores. En este paso, se realizaron dos descubrimientos: 1) no todos los estados que se presentaron en el estudio contenían la información completa y 2) los datos en algunos estados se debían actualizar, ya que del 2018 al 2020 los tribunales tuvieron cambios institucionales significativos. Por esta razón, para seguir con el estudio se prosigió a realizar una base de datos nueva que incluyera los datos anteriores, pero que actualizara los valores que fueran necesarios.

⁶⁵ Fierro, García y Miranda, *Diagnóstico sobre el estado actual de la justicia administrativa a la luz del Sistema Nacional*.

El segundo paso consistió en la elaboración de la base de datos, la cual es el sustento de toda la investigación. Este documento fue realizado en una hoja de cálculo en el programa Excel de Microsoft Office. El diseño de esta base de datos consistió en dividirla en tres secciones (las mismas en las que se dividió el cuestionario). Asimismo, la base de datos contiene 32 filas, cada una corresponde a un estado de la República Mexicana. En cuanto a las columnas, éstas se encuentran conformadas por las preguntas contenidas en el cuestionario.

Ahora bien, para la recolección de los datos y finalmente el llenado de este documento, el método utilizado consistió en la revisión tanto de los documentos normativos de los tribunales y la Constitución estatal como de la revisión de información proveniente de sus respectivas páginas web o la plataforma nacional de acceso a la información. En este caso, la decisión de realizar de esta forma la recolección de datos se determinó por dos consideraciones.

Por un lado, en el diagnóstico del 2018 se requirió a cada tribunal, a través de una solicitud de acceso a la información, llenar el cuestionario y con base en la información proporcionada se realizó el estudio. Sin embargo, muchos de los tribunales no contestaron la solicitud de información o dejaban en blanco algunas casillas. Por otro lado, actualmente, los tribunales cuentan con obligaciones de transparencia y por ello mucha de la información a solicitar se puede encontrar en sus páginas web, sin tener que pedir solicitudes de información. Por tanto, para esta tesina la información fue recolectada con el estudio de las leyes respectivas y la búsqueda de información en sus páginas web.

Finalmente, el tercer paso consiste en el análisis de los datos para demostrar el estatus de los tribunales en relación con el derecho a la buena administración. Antes de dicho análisis, es necesario determinar las variables que ayudaron a obtener los resultados que dan respuesta a la interrogante de la presente tesina.

d. Variables para el análisis de los tribunales de justicia como garantes del derecho a la buena administración.

El derecho a la buena administración está conformado por un conjunto de garantías fundamentales que pretenden combatir el poder absoluto que las autoridades administrativas han tenido por tanto tiempo. Todos estos preceptos encierran en sí mismos obligaciones dirigidas a las autoridades administrativas. La institución encargada de revisar cualquier controversia suscitada entre gobernados y gobernantes son los tribunales de justicia

administrativa. La presente tesis pretende argumentar que estas institucionales garantizan el derecho a la buena administración a través de su actividad jurisdiccional. Para realizar esto, es necesario determinar las variables que ayudaron a la realización de esta investigación.

En primer lugar, para elegir estas variables se utilizó la definición del derecho a la buena administración. Como fue desarrollado en el primer capítulo de la presente tesina, el derecho a la buena administración está contemplado de forma implícita dentro de la Constitución Mexicana. Los preceptos constitucionales que integran a este derecho son los artículos 14, 16, 17 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos

En el texto constitucional, el artículo 17° establece el derecho a la administración de justicia de forma imparcial, equitativa y dentro de un plazo razonable. El artículo 14 constitucional determina la posibilidad de que previo a la privación de libertad o de derechos, sea realizado un juicio mediante tribunales competentes. En el mismo sentido, el artículo 16 de la CPEUM prevé la obligación de las autoridades de motivar y fundar todos sus actos. Finalmente, sobre la reparación del daño causado por las autoridades el texto constitucional lo garantiza en el artículo 109°, pues se prevé el derecho a una indemnización por la actividad administrativa irregular.

En este sentido, el concepto que será utilizado contiene los siguientes puntos: 1) la obligación de las autoridades de fundar y motivar sus actuaciones y decisiones, 2) garantía de audiencia, 3) derecho a la administración de justicia por medio de tribunales que tratarán los asuntos de forma expedita, pronta, imparcial y completa, 4) derecho a una reparación del daño por la actividad administrativa irregular.

Ahora bien, todos estos preceptos constitucionales deben ser protegidos y garantizados por los tribunales de justicia administrativa. Pues como se argumentó en capítulos anteriores, estas instituciones son la instancia que las personas deberán accionar en caso de que alguno de los derechos sea violentado por la administración.

Para medir el desempeño de los tribunales administrativos, se realizaron cuatro divisiones, las cuales fueron desprendidas de la propia definición del derecho a la buena administración: a) justicia imparcial, que se relaciona con los artículos 17° de la CPEUM ; b) justicia pronta y expedita, que refiere a una de las características que la impartición de justicia debe tener de acuerdo con el artículo 17° constitucional; c) justicia completa, comprende la garantía de audiencia del artículo 14° constitucional y la obligación de fundamentación y

motivación del artículo 16° de la CPEUM; y d) la posibilidad de reparación de daños, que es un derecho previsto en el 109° constitucional.

Cada una de estas divisiones se analizó utilizando los rubros de la base de datos que le correspondan de acuerdo con su definición. Primero, por un lado, la justicia imparcial se refiere a la “exigencia esencial inherente al ejercicio de la función jurisdiccional consistente en el deber de mantenerse ajenos a los intereses de las partes en controversia, así como de dirigir y resolver los conflictos judiciales sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas”.⁶⁶ Es decir, el juez no puede tomar parte en decisiones donde sus condiciones personales puedan afectar el sentido de ésta. En caso para medir esta variable se analizó la figura y tareas de los jueces en estos tribunales.

La segunda sección sobre la justicia pronta y expedita refiere a que el procedimiento seguido a través de juicio “se realice de forma ágil pero eficiente”.⁶⁷ En este caso, las variables que se emplearon para este apartado fueron las que permiten analizar el tiempo que demora la impartición de justicia en los tribunales administrativos.

En tercer lugar, justicia completa comprende el hecho de que los jueces deben: 1) “resolver todos los litigios que se presenten para su conocimiento sin dejar nada pendiente”⁶⁸ y 2) “examinar con exhaustividad todas las cuestiones atinentes al proceso puesto en su conocimiento [...], que no escape nada significativo para encontrar la verdad sobre los hechos controvertidos”.⁶⁹ En otras palabras, los jueces están obligados a resolver todos los casos que se les presenten y para su resolución deben tomar en cuenta la totalidad de elementos relevantes e indispensables.

⁶⁶ Principio de imparcialidad en la impartición de justicia. Su fundamento y características, Tribunales Colegiados de Circuito [TCC], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo VI, Libro 67, Junio de 2019, Tesis [A.]: I.10°.A.4 CS (10ª.), Página 5311 (Mex.).

⁶⁷ Recurso de apelación en los juicios promovidos por la vía sumaria ante el tribunal de lo contencioso administrativo de la ciudad de México. El artículo 159 de la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal que no prevé una segunda instancia, es inconstitucional, Tribunales Colegiados de Circuito [TCC], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo III, Libro 64, Marzo de 2019, Tesis [A.]: I.18°.A.102 A (10ª.), Página 2774 (Mex.).

⁶⁸ Exhaustividad. Su exigencia implica la mayor calidad posible de las sentencias, para cumplir con la plenitud exigida por el artículo 17 constitucional, Tribunales Colegiados de Circuito [TCC], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo II, Libro 4, Marzo de 2014, Tesis [A.]: I.4°.C.2 K (10ª.), Página. 1772.

⁶⁹ Exhaustividad. Su exigencia implica la mayor calidad posible de las sentencias, para cumplir con la plenitud exigida por el artículo 17 constitucional, Tribunales Colegiados de Circuito [TCC], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo II, Libro 4, Marzo de 2014, Tesis [A.]: I.4°.C.2 K (10ª.), Página. 1772.

Con base en esto, las variables que corresponden a esta sección son aquellas que permiten analizar cuestiones sobre los procesos seguidos por los jueces administrativos. Para lo anterior fue necesario tomar en cuenta variables sobre los procesos de apelación y aclaración de sentencias (tanto de tribunales uniinstanciales y biinstanciales), suplencia de la queja, recursos que confirman sentencias, amparos interpuestos y amparos que revocan sentencias.

Finalmente, la última sección tiene como objeto estudiar el alcance y posibilidades de los tribunales de justicia administrativa en cuanto a la reparación de los daños. Para ello, los rubros a analizar fueron: condena por daños y perjuicios, tipos de medidas cautelares y de apremio, sanciones y posibilidad para garantizar el cumplimiento de las sentencias.

Con estas variables identificadas, el siguiente paso a realizar fue el análisis de los datos recabados. A continuación, se muestra una tabla con las variables y el método de medición correspondiente.

Tabla 2. Medición de variables para evaluar el desempeño de los tribunales de justicia administrativa como garantes de la buena administración.

Artículo integrante del derecho a la buena administración	Variable	Método de medición
Características de la impartición de justicia de acuerdo con el 17° constitucional	Justicia imparcial	<ul style="list-style-type: none"> - Órganos internos de control - Instancia de revisión - Mecanismos de defensa (recusación e impedimentos)
Características de la impartición de justicia de acuerdo con el 17° constitucional	Justicia pronta y expedita	<ul style="list-style-type: none"> - Resolución de juicios en tiempo real - Resolución de juicios en tiempo legal - Relación de juicios pendientes de sentencia y número de demandas admitidas por año
Garantía de audiencia (14° CPEUM) Fundamentación y motivación (16° CPEUM)	Justicia completa	<ul style="list-style-type: none"> - Instancias de supervisión - Queja por incumplimiento - Sistema de precedentes - Sobreseimientos, - Aclaraciones de sentencia - Revocaciones en amparo
Reparación del daño del 109° constitucional	Posibilidad de	<ul style="list-style-type: none"> - Condena por daños y perjuicios - Tipos de sanciones

	reparación de daños	- Garantía del cumplimiento de las sentencias
--	---------------------	---

Fuente: Elaboración propia.

La justicia administrativa con el objetivo de controlar el actuar de la administración funciona a través de diversas instituciones con naturalezas diferentes. Sin embargo, para efectos del presente estudio sólo se retomaron los tribunales de justicia administrativa locales. Pues la finalidad de esta tesina es demostrar si los tribunales de justicia administrativa de las entidades federativas son órganos que garantizan el derecho a la buena administración.

Este capítulo desarrolla la metodología utilizada para este estudio. Primero, se determinó que es un estudio del ámbito local de los tribunales de justicia administrativa en México del periodo 2009 a 2020. Segundo, la presente tesina retomó la metodología utilizada por diagnósticos de años anteriores, pero esta vez con un enfoque en el derecho a la buena administración. Para el proceso de recolección de los datos fueron realizadas diversas revisiones de páginas web, plataformas de transparencia y disposiciones normativas de cada tribunal.

Con base en la información recabada, el siguiente paso fue la realización de una base de datos, la cual fue la herramienta más importante para el análisis y resultados de este trabajo. Una vez concluida esta labor y, antes del análisis de los datos recabados –cuestión que es abarcada en el siguiente capítulo–, era necesario identificar las variables que serán utilizadas para el análisis de los tribunales de justicia administrativa como garantes del derecho a la buena administración. En este caso, para obtenerlas se recurrió tanto a la definición de derecho a la buena administración como a los preceptos normativos del texto constitucional que lo regulan. El resultado fueron cuatro variables –justicia imparcial, justicia pronta y expedita, justicia completa y reparación del daño–, las cuales en el siguiente capítulo fueron analizadas de acuerdo con los rubros registrados en la base de datos realizada.

Capítulo III. Análisis de los datos: énfasis en el derecho humano a la buena administración.

El objeto de la presente tesis es realizar una evaluación de los tribunales de justicia administrativa como instituciones que garantizan el derecho a la buena administración. En el capítulo anterior, se realizó la selección de las variables que ayudarán a realizar este análisis y la forma en que se medirán. Ahora, en este apartado se desglosa la evaluación de cada punto para conocer el desempeño de los tribunales y su garantía de la buena administración.

En primer lugar, se muestra el panorama general de los tribunales de justicia administrativa en cuanto a su autonomía e independencia. Posteriormente, habrá cuatro apartados que corresponden a cada una de las variables para evaluar la garantía del derecho a la buena administración de los tribunales administrativos: justicia imparcial, justicia pronta y expedita, justicia completa y posibilidad de reparación de daños. Cada parte tiene como propósito analizar y evaluar los resultados arrojados por la base de datos sobre los tribunales de justicia administrativa.

a. Autonomía e independencia

La Constitución Mexicana establece dos garantías constitucionales que están dirigidas para el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales: autonomía e independencia. El fundamento de estos principios son los artículos 17 y 116 fracc. III constitucionales. Si bien, originalmente estos fueron establecidos para el Poder Judicial, la Suprema Corte ha reconocido que también le son aplicables a las nuevas instituciones autónomas de carácter jurisdiccional como lo son los tribunales de justicia administrativa.⁷⁰ El objetivo de este apartado es analizar el panorama de estos órganos administrativos-jurisdiccionales respecto de las garantías de autonomía e independencia.

Los tribunales de justicia administrativa de acuerdo con el art. 73 fracc. XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son órganos jurisdiccionales que gozan de plena autonomía jurisdiccional, presupuestal e institucional. En otras palabras tienen la posibilidad de determinar su propia estructura, funcionamiento y presupuesto; asimismo, la facultad de dictar sus propios fallos. Por esta razón, para el análisis del rubro de autonomía habrá

⁷⁰ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Su independencia y autonomía están garantizadas en su ley orgánica, en términos del artículo 73, fracción xxix-h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, Libro 7, Junio de 2014, Tesis [A.]: 1ª. CCXXI/2014 (10ª.), Página 461.

tres puntos por analizar: autonomía presupuestaria, autonomía jurisdiccional y autonomía institucional.

En primer lugar, es importante evaluar el panorama de los tribunales administrativos respecto de la autonomía institucional. Este punto refiere a una de las características medulares de estos organismos: desvinculación del Poder Judicial. Cabe destacar que México, con base en el contenido del art. 73 fracc. XXIX-H constitucional pretende seguir el modelo francés sobre la justicia delegada, donde los actos de la administración son juzgados por autoridades distintas a las del poder judicial.

El análisis arrojó que, actualmente el 87% de los tribunales administrativos ya no forman parte del Poder Judicial. En el estudio del 2018 realizado por el CIDE, todos los estados salvo Chihuahua reportaron contar con autonomía institucional. En principio, la nueva cifra parece reflejar un retroceso para la justicia administrativa. No obstante, es imperante tomar en consideración que la evaluación del 2018 sólo evaluó a 25 de los 32 tribunales del país. Con esto en mente, en realidad del estudio pasado sí hubo una mejoría, debido a que hoy en día los 25 tribunales evaluados cuentan con autonomía institucional. Los tribunales de Aguascalientes, Chiapas, Hidalgo y Tlaxcala son los órganos que reportan pertenecer al Poder Judicial.

En segundo lugar, la autonomía presupuestaria fue medida de acuerdo con lo que establecido por las leyes orgánicas de los tribunales administrativos de cada entidad federativa. Asimismo, se realizó una revisión de la información financiera de cada tribunal para confirmar lo establecido en el marco normativo. En este caso el 94% de los estados cuentan con un tribunal administrativo que tiene la posibilidad de determinar su propio presupuesto, salvo Aguascalientes y Tlaxcala.

El proceso de solicitud de presupuesto se realiza de forma muy similar en todos los tribunales. Primero se genera un anteproyecto del presupuesto; segundo, debe ser aprobado por el Pleno o Sala Superior si es un tribunal biinstancial o el Presidente del Tribunal en caso de ser uniinstancial; finalmente, lo envían al Congreso del Estado para incorporarlo al Presupuesto de Egresos. Los estados que no cuentan con autonomía presupuestal, de igual forma carecen de autonomía institucional; por ende, su presupuesto es determinado por el mismo Poder Judicial.

En tercer lugar, la autonomía jurisdiccional pretende medir la facultad que cada tribunal tiene para dictar sus fallos. Para medir este rubro fue necesario revisar si los tribunales cuentan con la capacidad para hacer cumplir con sus resoluciones. La forma de recopilación de esta

información fue a través de la revisión de cada una de los cuerpos normativos de los tribunales, en los que debía especificar algún apartado relativo al cumplimiento de la sentencia.

El resultado reflejó que los 32 tribunales cuentan con la posibilidad de garantizar el cumplimiento de la sentencia. Lo anterior refiere a que cada institución jurisdiccional contempla medidas y procedimientos para que su fallo sea ejecutado de forma correcta. En general, una vez que el tribunal resuelve el asunto, si el resultado fue a favor del particular, las autoridades demandadas tienen un plazo para cumplir con lo indicado por el juez. En caso de haber inactividad, ya sea de parte o por oficio se da aviso de la situación y la autoridad jurisdiccional debe aplicar de forma jerárquica las medidas que su ley indique. Las medidas más comunes son: amonestaciones, multas, acudir al superior jerárquico del funcionario público, arresto hasta 24 o 36 horas. De igual forma, la medida más fuerte en caso de incumplimiento es la destitución del servidor, esta medida la tienen el 50% de los tribunales administrativos utilizados para este estudio.

En este sentido, respecto del estatus de autonomía de los tribunales de justicia administrativa hay cierta mejoría. Pese a que aún hay Estados cuyo tribunal pertenece al Poder Judicial, los tribunales parecen tener la capacidad económica y jurisdiccional de operar de forma eficiente.

Por otro lado, la segunda variable es la independencia. Este principio se encuentra en el artículo 17 párrafo séptimo de la CPEUM. La Suprema Corte reconoce que la independencia del tribunal administrativo se refiere a que no haya interferencia de otros Poderes en su gestión.⁷¹ Por tanto, para medir esta variable se tomó en cuenta aquellos rubros donde existía la posibilidad de que otros Poderes influyeran en su funcionamiento.

En primera instancia, es necesario medir la independencia del juzgador, para ello se analizaron tres criterios: procedimientos de selección, permanencia y protección de salarios. En cuanto al proceso de selección se divide en dos etapas: nominación y aprobación. La primera etapa que es la nominación de los candidatos en el 87.5% de los tribunales estatales le corresponde al Poder Ejecutivo, en 5 estados al Poder Legislativo, en 3 entidades federativas las

⁷¹ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Su independencia y autonomía están garantizadas en su ley orgánica, en términos del artículo 73, fracción xxix-h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, Libro 7, Junio de 2014, Tesis [A.]: 1ª. CCXXI/2014 (10ª.), Página 461.

realiza el Poder Judicial y Chihuahua integra una comisión especial integrada por los tres Poderes estatales.

Dado que los tribunales en cuestión tienen como principal objeto juzgar los actos de las autoridades administrativas, el hecho de que el Poder Ejecutivo sea el encargado de nominar a los candidatos para las magistraturas puede ser un problema para la independencia. No obstante, por ello es importante que el proceso de selección tenga dos partes, pues hay una “instancia revisora” de los perfiles. Respecto de la segunda etapa, 31 estados establecen que le compete al Poder Legislativo realizar la aprobación de los candidatos antes nominados. Sólo Zacatecas reporta que su proceso de selección es diferente, ya que quien nombra a los candidatos es el Legislativo y quien aprueba es el Presidente.

Esta primera cuestión sobre la selección de magistrados parece quebrantar en cierta forma el principio de independencia, sobre todo por el hecho de que el Poder Ejecutivo está involucrado en este proceso. No obstante, hay otras variables que también ayudaron a medir el nivel de independencia de los jueces. Por ejemplo la permanencia de los magistrados en sus puestos. El periodo máximo es de 15 años y el mínimo es de 5 años. Para evitar que haya alguna influencia del Poder Ejecutivo el periodo ideal para los magistrados debe ser mayor a el de un gobernador –6 años–. En este caso, hay 3 entidades federativas cuyo periodo de permanencia es de 5 años, lo cual puede reflejar una posible dependencia con el Poder Ejecutivo. Los 29 tribunales restantes tienen un periodo de permanencia igual o mayor a 6 años.

En tercera instancia, respecto de la protección de salarios, el 53% establece que no cuenta con una garantía explícita en su marco normativo. En este sentido, existe la posibilidad de que los magistrados sufran disminuciones en su sueldo durante su cargo. Este aspecto es importante de revisar, ya que esta variación en sus ingresos puede dar pie a que los jueces acepten sobornos que puedan afectar el debido funcionamiento de estas instituciones.

Por último, una vez evaluada la independencia del juzgador fue necesario medir la independencia institucional de los tribunales administrativos. En este punto se debe aclarar la diferencia entre autonomía del órgano con este tipo de independencia. Por un lado, la autonomía se refiere a la desvinculación de estos tribunales con el Poder Judicial. Por otro lado, la independencia hace alusión a que los demás poderes no influyen en las actividades realizadas por esta institución.

Para estos efectos, fue necesario determinar cómo estos órganos resuelven las disputas que surgen dentro de ellos. Generalmente, las instituciones tienen su propio órgano para resolver estos asuntos conocidos como órganos de control interno o contralorías. En este caso, el 90.6% de los tribunales cuenta con alguno de estos órganos. Ahora bien, de los 3 estados que no reportan la existencia de una contraloría, dos de ellos pertenecen al poder judicial. Por tanto, podría decirse que todos los tribunales con autonomía institucional, salvo el de Nuevo León de igual forma con independientes institucionalmente.

En suma, de acuerdo con el análisis realizado en este apartado los tribunales de justicia han avanzado en cuanto a su autonomía. Habrá que analizar la razón por la que Aguascalientes, Chiapas, Hidalgo y Tlaxcala aún conservan la facultad de juzgar los actos de la administración para el Poder Judicial. Es importante destacar que a diferencia del modelo francés, los americanos utilizan la jurisdicción única, el cual pretende que sólo el Poder Judicial tenga la competencia de juzgar.⁷² Por tanto, no quiere decir que sea un caso atípico o erróneo.

Finalmente, acerca de la garantía de independencia aún falta reforzar algunos aspectos para que el funcionamiento de los tribunales administrativos no se vea influenciado. Sobre todo respecto de la independencia del juzgador, pues cabe destacar que éste juega un papel fundamental en la impartición de justicia. Un reforzamiento en el proceso de selección de los magistrados y brindar herramientas para la protección de sus salarios, podrían ser un buen incentivo para que su desempeño sea más eficiente.

Los tribunales de justicia administrativa parecen contar con las dos garantías jurisdiccionales indispensables: autonomía e independencia. Ahora bien, el objetivo principal de la presente tesina es demostrar que estas instituciones participan en la garantía del derecho a una buena administración de los ciudadanos. Para lograr lo anterior, en el próximo apartado se evaluaron cada una de las variables que engloba el derecho a la buena administración.

⁷² Enrique Rojas Franco, “El debido proceso administrativo”, *Derecho PUCP revista de la facultad de derecho*, núm. 67 (2011):178.

b. Análisis de los tribunales como garantes de la buena administración

i. Justicia imparcial

El principio de imparcialidad se encuentra previsto en el artículo 17 constitucional en donde se establece que la administración de justicia por tribunales debe ser imparcial.⁷³ La Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado al respecto y ha delimitado a qué se refiere este principio. De acuerdo con el Alto Tribunal la imparcialidad se entiende como el “deber que tienen los juzgadores de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a ninguna de las partes”.⁷⁴ En este sentido, la imparcialidad se consolida como un pilar para los tribunales, pues de esta forma los ciudadanos acudirán a las instituciones con el objetivo de resolver la disputa que se les presente.

Para efectos de este trabajo, la forma de medir la imparcialidad de los juzgadores en los tribunales administrativos fue por la existencia de tres aspectos fundamentales para combatir las decisiones infundadas o viciadas: 1) órganos interno de control, 2) instancia de revisión de las decisiones de primera instancia y, por último 3) mecanismos de defensa como la recusación y los impedimentos. Adicionalmente, como el presente estudio fue enfocado en los tribunales administrativos que no pertenecen al Poder Judicial, los estados de Aguascalientes, Chiapas, Hidalgo y Tlaxcala quedarán fuera de este apartado.

En primera instancia, los órganos internos de control son las instituciones que se encargan de solucionar y sancionar cualquier falta ad intra de los tribunales administrativos. Por tanto, en caso de que exista alguna irregularidad en el proceso por parte de los juzgadores, los ciudadanos pueden presentar una queja en contra de dicho acto irregular. La existencia de este procedimiento brinda mayor confiabilidad a los particulares, pues de existir alguna anomalía durante el juicio, ellos tienen una instancia para asegurar la imparcialidad de su resolución. Afortunadamente, 27 de los 28 tribunales administrativos que no forman parte del Poder Judicial cuenta con una contraloría u órgano interno de control, es decir el 96%.

⁷³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, art. 17, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 19-02-2021.

⁷⁴ Imparcialidad. Contenido del principio previsto en el artículo 17 constitucional. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 1, Libro V, Febrero de 2012, Tesis [J.]: 1º/J. 1/2012 (9º), Página 460.

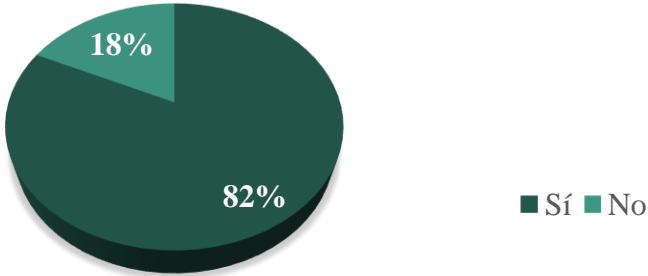
Gráfica 1. Contralorías u órganos de control interno.



Fuente: Elaboración propia.

En segunda instancia, otra de las formas para asegurar la imparcialidad de las decisiones de los magistrados es la existencia de una segunda instancia que se encargue de revisar las decisiones previamente ejecutadas. En este caso, el 82% de los estados participantes cuenta con otra instancia con facultades para revisar las decisiones.

Gráfica 2. Instancias de revisión.



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, los impedimentos y la recusación son recursos que ayudan a mantener la imparcialidad de las decisiones. Por un lado, los impedimentos son aquellas causas por las que los jueces o magistrados están imposibilitados de conocer de un asunto. En general, estos supuestos apuntan situaciones que pueden viciar el pensamiento de las autoridades decisoras. Por otro lado, la recusación es un recurso legal para los interesados, el cual podrán ejercer en caso de que el juez incurra en alguna causa que amerite su abstención del caso. Ambas figuras tienen como objetivo final garantizarle a los particulares un acceso a la justicia imparcial. En la

actualidad, todos los tribunales de justicia administrativa cuentan con al menos uno de estos dos recursos.

En comparación con los resultados del diagnóstico nacional del 2018, estos números son favorecedores. Pues tan sólo el 76% de los tribunales que participaron contaban con mecanismos de recusación o impedimentos; 92% tenía contralorías internas y tan sólo el 68% disponía de una instancia de apelación.⁷⁵ Actualmente, el 96% cuenta con órganos internos de control o contralorías, el 82% tiene una instancia revisora o de apelación y el 100% presenta un procedimiento de recusación o causales de impedimento. De acuerdo con lo antes expuesto, la imparcialidad en los tribunales de justicia administrativa sí está debidamente garantizada. Además en los últimos años sí se ha visto una gran mejoría en este rubro.

ii. Justicia pronta y expedita.

La siguiente variable es la justicia pronta y expedita, que de igual forma se encuentra estipulada en el artículo 17 constitucional. Por un lado, al hablar de la prontitud, la Suprema Corte de Justicia lo ha definido como “la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes”.⁷⁶ Por otro lado, la expeditud “se refiere a que los plazos y términos establecidos en las normas procesales de la jurisdicción administrativa sean razonables”.⁷⁷ Como es posible observar, la expeditud se encuentra contemplada dentro de la definición de la corte sobre el principio de prontitud. Por tanto, para hacer una medición de este punto, fue necesario tener los datos sobre la resolución de juicios tanto en tiempo real como el tiempo legal.

De acuerdo con los tiempos establecidos en las leyes procedimentales de los 32 estados de la República, el periodo promedio para un juicio de nulidad es de 60 días. El Estado de

⁷⁵ Fierro, García y Miranda, *Diagnóstico sobre el estado actual de la justicia administrativa a la luz del Sistema Nacional*, 44.

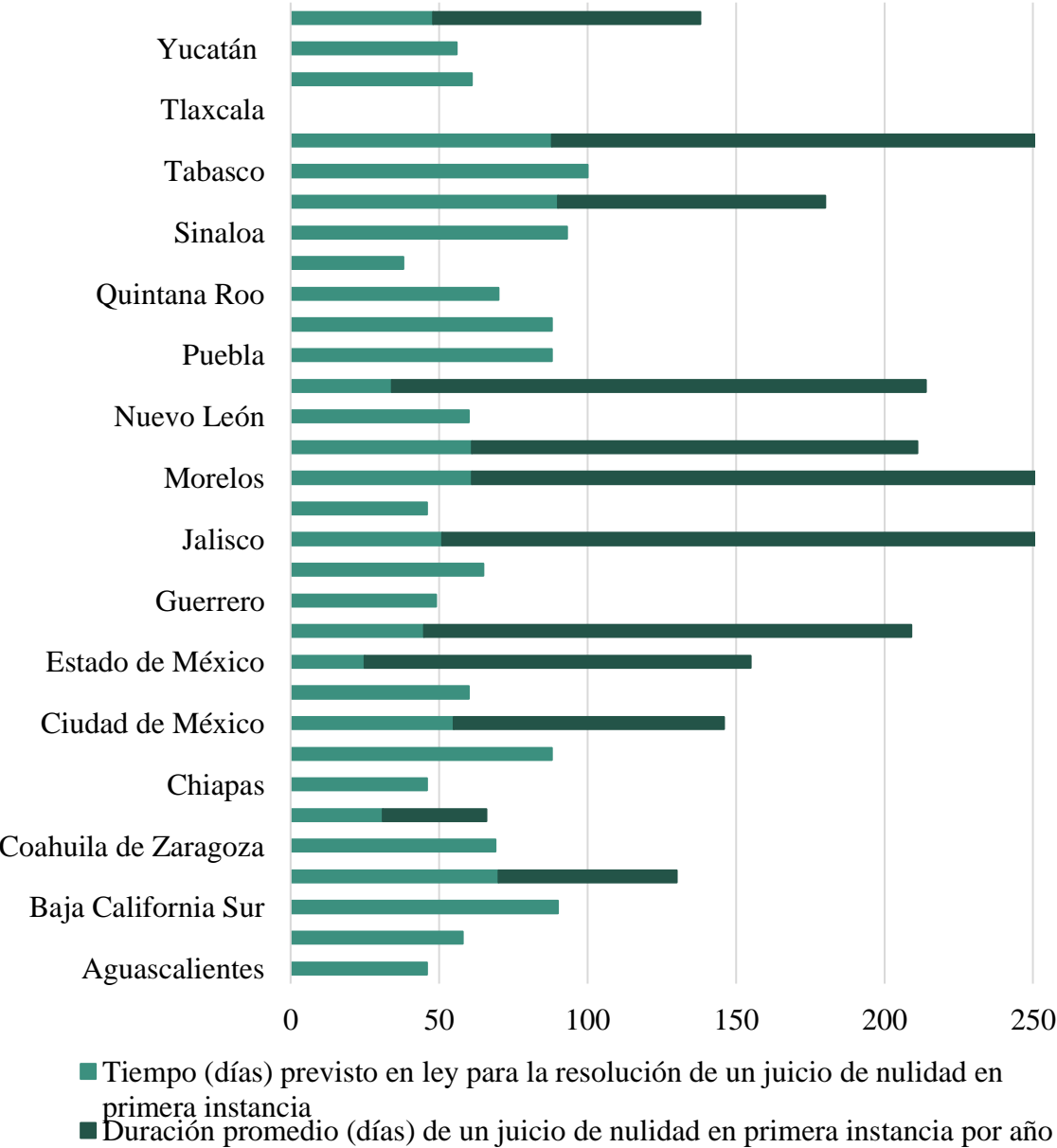
⁷⁶ Administración de justicia. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversos principios que integran aquel derecho público subjetivo, a cuya observancia están obligadas las autoridades que realizan actos materialmente jurisdiccionales, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, mayo de 2002, Tesis [A.]: 2ª. L/2002, Página 299 (Mex.).

⁷⁷ Fierro, García y Miranda, *Diagnóstico sobre el estado actual de la justicia administrativa a la luz del Sistema Nacional*, 38.

México presenta el menor tiempo con 25 días y Tabasco es la entidad federativa de mayor número con 100 días. En cuanto al tiempo real, sólo fueron encontrados datos de 12 de los 32 estados. El promedio de días en tiempo real es de 193 días. Colima es el de menor número de días con 35 y Tamaulipas el mayor con 727 días.

A continuación, se presenta una gráfica que indica la proporción de los tiempos reales con los tiempos legales. En dicha representación habrá barras con únicamente un color, ya que dichos estados no proporcionaron la duración real.

Gráfica 3. Relación entre duración real del juicio y la duración establecida por la ley.

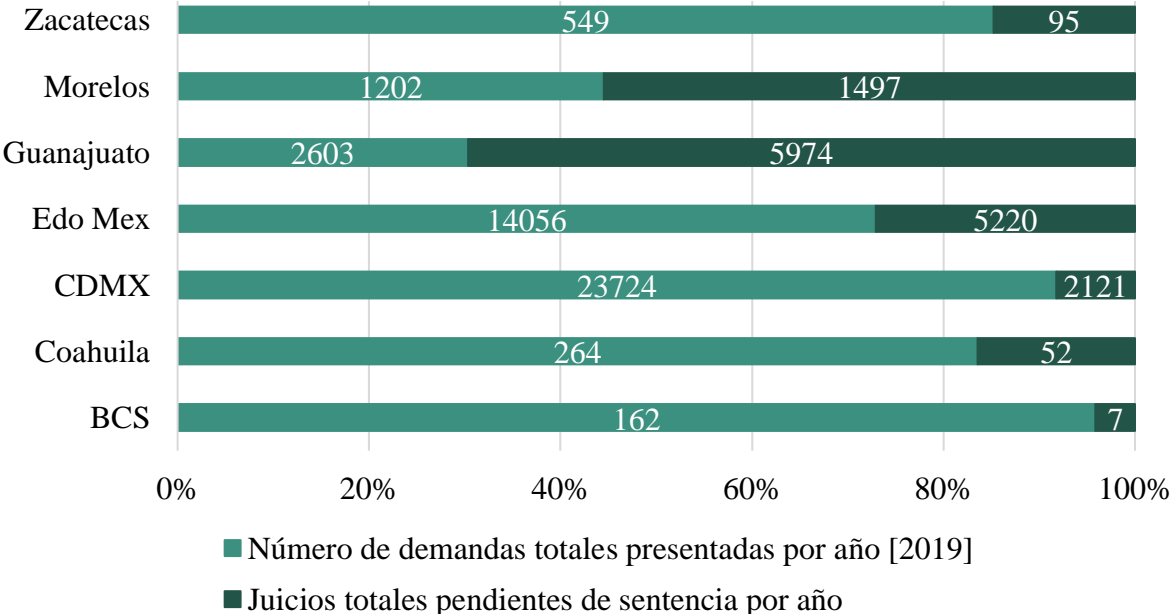


Fuente: Elaboración propia.

Tal como se puede visualizar en la gráfica anterior, la duración de los juicios en tiempo real es altamente mayor que el tiempo estipulado en la ley. En este rubro, en contraste con el estudio del 2018, los números no han cambiado, salvo por el estado de Guanajuato quien reportó un aumento en el tiempo real de duración de sus juicios.

Otro aspecto que ayudó al análisis de la justicia pronta y expedita es la relación de juicios pendientes de sentencia y el número de demandas admitidas por año. Lamentablemente sólo 7 de los 28 estados parte de este análisis tienen suficiente información para evaluar este rubro.

Gráfica 4. Relación demandas recibidas por año con el número de juicios pendientes de sentencias por año.



Fuente: Elaboración propia.

En esta gráfica se observar que la mayoría de los tribunales administrativos que presentaron datos para este análisis, dan resolución a más de la mitad de las demandas recibidas. Salvo Morelos y Guanajuato quienes tienen un retraso notorio en la emisión de sentencias. Estos resultados aunados a los tiempos reales de duración de un juicio apuntan a que si bien el número de días es muy elevado, anualmente se están resolviendo una gran mayoría de los casos presentados.

De acuerdo con los análisis y gráficas antes mostradas, a los tribunales de justicia administrativa aún les falta un largo camino por recorrer para mejorar la debida garantía de la justicia pronta y expedita. Este es uno de los puntos más débiles para los tribunales de justicia

administrativa, ya que de acuerdo con los datos presentados la duración real está lejos de igualar la duración legal. Sin duda, representa uno de los puntos que mayor atención requiere si el objetivo es mejorar el funcionamiento de los tribunales administrativos.

iii. Justicia completa.

En tercer lugar, la variable de justicia completa, con base en el criterio emitido por la Suprema Corte, el juez debe cumplir con dos elementos esenciales: 1) pronunciamiento respecto de todos los aspectos necesarios del estudio y 2) resuelva el asunto con fundamentación y motivación.⁷⁸ Para la evaluación de este punto se tomaron en cuenta las características que ayudan a la obtención del fallo y aquellos aspectos de los tribunales que de igual forma contribuyen a llegar a la decisión.

Primero, se presentan los datos sobre la institución como las instancias de supervisión, posibilidad de interponer una queja por incumplimiento de la sentencia y la existencia de un sistema de precedentes. Segundo, es necesario mostrar el número de sobreseimientos, aclaraciones de sentencia solicitadas y de revocaciones. Estos rubros permitirán conocer la calidad y fuerza de las determinaciones de los magistrados administrativos.

Para comenzar, respecto de los aspectos institucionales que ayudan a medir la justicia completa se encuentra la existencia de una instancia de revisión de las decisiones de primera instancia. Como ya se había mencionado en apartados anteriores, el 82% de los tribunales administrativos participantes de este estudio tiene una segunda instancia con facultades para revisar los fallos.

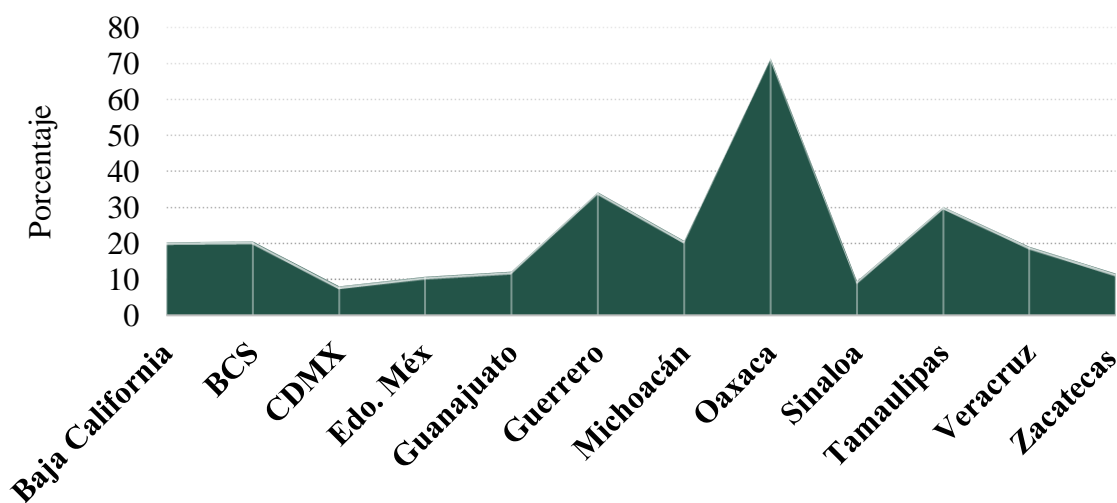
Posteriormente, otro elemento que garantiza la justicia completa por parte de los tribunales es la queja por incumplimiento de la sentencia. Este aspecto en el procedimiento administrativo se puede solicitar o es de oficio. El objetivo de esta figura es que si el fallo es a favor del particular, se ejerza coerción para que la autoridad cumpla con lo establecido por el juez. Con base en los datos obtenidos de las 28 entidades federativas, sólo el estado de Sonora no presenta esta posibilidad.

⁷⁸ Administración de justicia. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversos principios que integran aquel derecho público subjetivo, a cuya observancia están obligadas las autoridades que realizan actos materialmente jurisdiccionales, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, mayo de 2002, Tesis [A.]: 2ª. L/2002, Página 299 (Mex.).

El último de los aspectos institucionales es la existencia de un sistema de precedentes. Cuando los tribunales cuentan con este elemento genera mayor certeza jurídica a los particulares sobre el fallo de los magistrados. Además, indica que las decisiones siguen una misma lógica u tradición y no se influyen de otras condiciones o circunstancias del momento. El resultado del estudio arrojó que el 64% de los tribunales ya cuenta con un sistema de precedentes, el cual es consultable en sus páginas web. En comparación con el estudio del 2018, donde participaron menos estados, los tribunales administrativos han mejorado en este rubro. Antes, el porcentaje registrado era del 48%.⁷⁹

Enseguida, la segunda parte de este análisis tiene un matiz más estadístico. En primer lugar, se presenta el porcentaje de sobreseimientos respecto del número total de sentencia. En este caso, lo que se evaluó fue la cantidad de asuntos que los jueces desestiman antes de llegar a la sentencia, generalmente las causas de sobreseimientos están enlistadas en las leyes correspondientes y se refieren a aspectos más formales que de fondo. Por tanto, este porcentaje midió si los jueces primigenian la formalidad sobre la sustancia del asunto. Cabe destacar que no se toman en cuenta las 28 entidades federativas debido a falta de datos respecto a ese rubro.

Gráfica 5. Porcentaje de sobreseimientos respecto del total de sentencias emitidas. Entre mayor porcentaje, mayor número de sobreseimientos.



Fuente: Elaboración propia.

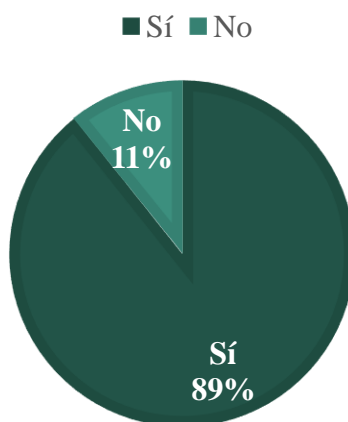
Tal como se puede visualizar en la gráfica 5, la mayoría de los estados tienen porcentajes relativamente bajos de sobreseimientos. Esta tendencia es positiva para la justicia completa,

⁷⁹ Fierro, García y Miranda, *Diagnóstico sobre el estado actual de la justicia administrativa a la luz del Sistema Nacional*, 42.

puesto que refleja que los magistrados para poner fin a la disputa sí estudian las cuestiones de fondo del asunto. Oaxaca es la única entidad federativa que tiene un porcentaje muy alto de asuntos terminados por sobreseimiento.

En segundo lugar, la figura de aclaración de la sentencia es un elemento que ayuda a la garantía de la justicia completa. La aclaración es procedente en caso de haber oscuridad, ambigüedad u contradicción en el fallo de los jueces. Si bien éste no tiene efectos modificatorios en la sentencia, sí permite que los particulares comprendan con mayor claridad el motivo de la determinación judicial. De este punto, el análisis arrojó que el 89% de los tribunales estatales cuenta la posibilidad de solicitar la aclaración de sentencia. Esto se muestra en la siguiente gráfica:

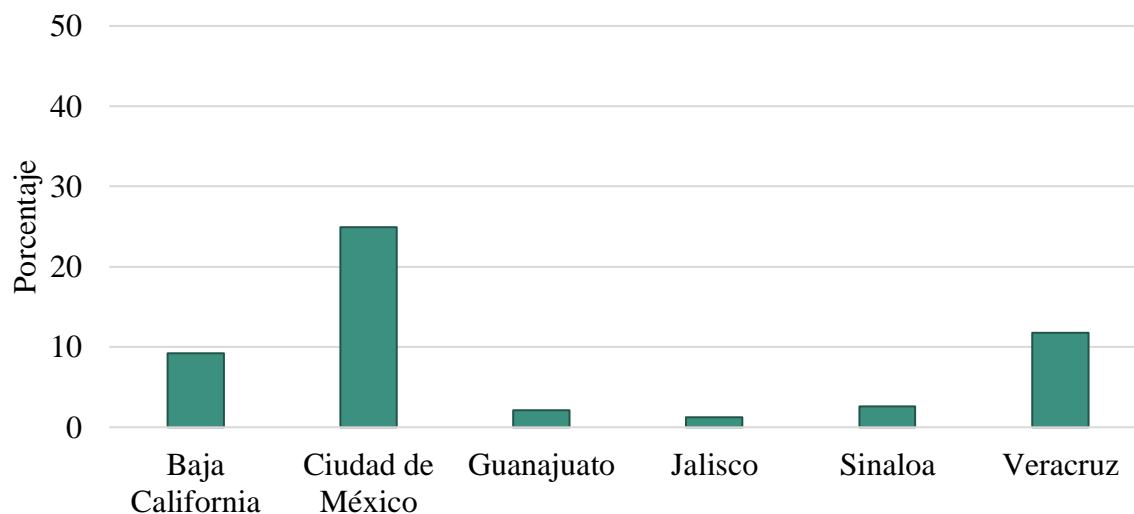
Gráfica 6. Aclaraciones de sentencia.



Fuente: Elaboración propia.

En tercer lugar, con la finalidad de evaluar la fuerza de los criterios y argumentos de los juzgadores administrativos se recabaron datos sobre el número de revocaciones de las sentencias en amparos. Dicha información se presenta en la siguiente gráfica:

Gráfica 7. Porcentaje entre el número de sentencias emitidas por año y el número de revocaciones por amparo.



Fuente: Elaboración propia.

Como es posible observar en la gráfica 7, los porcentajes de las revocaciones son muy pequeños. Lo anterior apunta que la gran mayoría de las ocasiones en las que un asunto se apela ante los juzgados encargados de resolver el amparo, el juez confirma la sentencia/resolución de los magistrados administrativos. Este resultado es favorecedor para la garantía del principio de completitud de los tribunales de justicia administrativa de los estados.

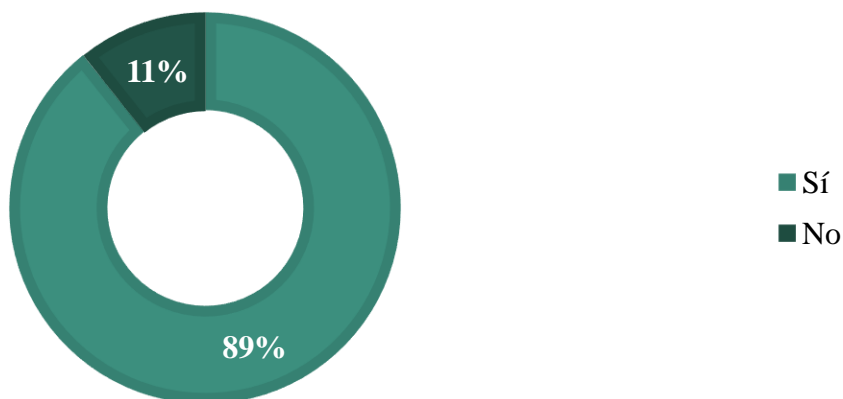
En suma, el presente apartado analizó la perspectiva de la justicia completa en los tribunales administrativos estatales. Con base en los resultados antes presentados tanto las características institucionales como la medición estadística presentan un panorama favorecedor para estas variables. Si bien no todos los estados contaban con información suficiente para hacer una evaluación más completa, los datos presentados marcan una tendencia positiva.

iv. Posibilidad de reparación de daños.

La reparación de daños es la última variable para analizar si los tribunales de justicia administrativa garantizan el derecho a la buena administración. El fundamento de este elemento se encuentra en el artículo 116 fracc. V de la Constitución Mexicana. Para garantizar el derecho

a la buena administración este es uno de los aspectos fundamentales. Pues como se desarrolló en el primer capítulo, las posibles medidas que se determinen como parte de la reparación son formas de coacción para que las autoridades actúen de forma regular y justa. El hecho de que los tribunales tuvieran la posibilidad de que los particulares reclamaran daños y perjuicios sería un indicativo de que cumplen con esta variable del derecho a la buena administración.

Gráfica 8. Porcentaje de los tribunales de justicia administrativa que cuenta con la posibilidad de solicitar una reparación por daños y perjuicios.



Fuente: Elaboración propia.

En realidad, el 89% de los tribunales de justicia administrativa cuenta con la posibilidad de condenar por daños y perjuicios. Los supuestos por los que se puede realizar esta solicitud varían dependiendo de los estados, pero la tendencia apunta que sólo se puede en casos donde el acto sea calificado como grave. Generalmente, se debe pedir desde la presentación de la demanda o en la ampliación de la misma.

Si bien la reparación del daño no necesariamente tiene que ser monetaria puesto que hablamos de una reparación integral, ya hemos analizado que los tribunales administrativos cuentan con mecanismos para hacer cumplir con la sentencia. En este sentido, si se suscitara un escenario donde la reparación del daño se satisfaga con la mera ejecución del fallo por parte de las autoridades, también los tribunales lo aseguran.

En conclusión, con base en el análisis antes presentado, los tribunales de justicia administrativa sí presentan la posibilidad de reparación del daño. De acuerdo con este resultado, también son garantes una de las características fundamentales del derecho a la buena administración.

En este capítulo busqué mostrar que los tribunales de justicia administrativa son órganos garantes del derecho a la buena administración. Para ello, el primer paso fue la realización de una base de datos que incluyera datos característicos sobre los tribunales estatales de justicia administrativa, elementos de los juicios de nulidad y estadística básica de estas instituciones.

Posteriormente, con el objeto de evaluar a estos tribunales como garantes de la buena administración, el siguiente paso fue definir qué es derecho a la buena administración. En este caso, como referencia fue retomado el concepto desarrollado en la presente tesina. De este precepto se derivaron cuatro variables fundamentales para la existencia del derecho a la buena administración: justicia imparcial, justicia pronta y expedita, justicia completa y la posibilidad de reparación de daño.

Tras obtener las variables principales de este estudio, el tercer paso fue elegir qué información de la base de datos sería útil para el análisis de cada uno de los puntos. Finalmente, una vez tomada esta decisión el último paso fue evaluar las variables. Previo a su estudio, fue realizado una examinación acerca del panorama actual sobre la independencia y autonomía de los tribunales de justicia administrativa. Este aspecto es importante, pues la presente tesis se centra en el estudio de estas instituciones como entes autónomos e independientes de la injerencia de los demás poderes estatales. Por tanto, tras la realización de esta examinación, de los 32 estados sólo 28 formaron parte del análisis, ya que los otros al pertenecer al Poder Judicial no cumplían con las características de autonomía e independencia.

En referencia al análisis de las cuatro variables, los resultados apuntan a la conclusión de que los tribunales de justicia administrativa son garantes del derecho a la buena administración. Para obtener este veredicto, se demuestra que estos órganos jurisdiccionales garantizan las variables que componen a este derecho.

Primero, respecto de la justicia imparcial, los tribunales cuentan con los recursos suficientes para evitar que las decisiones de los juzgadores sean arbitrarias. Lo anterior, se logra con la existencia de órganos cuyo trabajo sea controlar y resolver cualquier conflicto *ad intra* en los tribunales. Asimismo, otro punto importante es que existan instancias de revisión de las decisiones tomadas por jueces. Finalmente, el mismo ordenamiento jurídico de los tribunales cuenta con supuestos en los que los tomadores de decisión deberán abstenerse de conocer determinado asunto. En caso de que no se acate esta regla, los particulares pondrán hacerla valer por medio de una recusación.

Segundo, la justicia pronta y expedita sin duda es una de las variables más débiles de este estudio. Por un lado, el hecho de no contar con datos precisos de la mayoría de los tribunales no permite hacer una aproximación real sobre esta variable. Por otro lado, los resultados obtenidos no fueron tan positivos como en los demás puntos. Por esta razón, los tribunales de justicia administrativa deben prestar especial atención en esta área. Pues de acuerdo con los resultados la justicia pronta y expedita no es garantizada debidamente.

Tercero, la justicia completa pretende evaluar la forma y la calidad de las resoluciones dictadas por los tribunales administrativos. En este apartado el eje central fue demostrar que los fallos de los magistrados son debidamente fundamentados y motivados. Los resultados fueron bastante favorecedores, cabe destacar que no se pueden realizar generalizaciones dado que hubo falta de datos. Sin embargo, derivado de este análisis se apunta un panorama positivo.

La cuarta variable fue la reparación del daño. Este es un punto que en ningún diagnóstico anterior se había presentado. No obstante, dado que es una característica de la buena administración era necesaria su mención y análisis. El resultado de este punto, de igual manera otorga un punto a favor de los tribunales como garantes del derecho a la buena administración. Actualmente, la mayoría de las normas procedimentales contempla la reparación por daños y perjuicios, adicionalmente tienen recursos para garantizar el cumplimiento de las sentencias.

En este tenor, con base en los resultados de este análisis, los tribunales de justicia administrativa pueden ser considerados órganos encargados de garantizar el derecho fundamental a la buena administración. Es cierto que hay aspectos que estas instituciones deben mejorar, como en el acceso a la justicia pronta y expedita. Sin embargo, hoy en día estas instituciones cuentan con los recursos suficientes para salvaguardar de forma eficiente este derecho de los ciudadanos.

Capítulo IV. Conclusiones y Recomendaciones

Como ha sido desarrollado en este texto, la justicia administrativa nació como respuesta ante la falta de contrapesos para el poder de la administración. El origen se remonta en el año de 1791 en Francia, cuando en su Constitución se estableció el derecho para anular los actos de las autoridades administrativas. Esta idea revolucionó la forma de combatir los conflictos de materia administrativa. Por un lado, se resaltó la importancia que tiene esto para el correcto desarrollo de la sociedad. Por otro lado, influyó para la configuración del Estado en otros lugares del mundo.

Con la aparición de los tribunales de justicia administrativa, también se han suscitado nuevas reflexiones en torno a su funcionamiento y estructura orgánica. En México, el modelo que se adoptó fue el del sistema francés, el cual pretendía que la impartición de justicia en esta materia no formara parte de las atribuciones de los jueces ordinarios. Por ello, este sistema impulsa la creación de instituciones administrativas con funciones jurisdiccionales cuyo trabajo sea dirimir las controversias suscitadas entre gobernantes y gobernados.

El fundamento de lo anterior se encuentra estipulado en los arts. 73 fracc. XXIX-H y 116 fracc. V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En estos preceptos se establece el mandato de instaurar tribunales administrativos con plena autonomía para dictar sus fallos. A nivel federal, el ordenamiento jurídico mexicano cuenta con el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual se encarga de los asuntos correspondientes a las autoridades federales. A nivel estatal, el Estado Mexicano cuenta con treinta y dos tribunales, donde sólo 28 de ellos cuenta con autonomía plena, es decir, no están arraigados al poder de la judicatura. En contrario al tribunal federal, los asuntos que les corresponden a estas instituciones son aquellos de corte estatal.

Tal como ha sido desarrollado en los capítulos anteriores, la tarea de estos tribunales se ha ampliado. Pues también se han convertido en instituciones protectoras de derechos fundamentales. En este caso, este estudio se enfoca en el derecho a la buena administración, el cual surge con la finalidad de asegurarle a los ciudadanos una excelente gestión y administración pública cuyo enfoque sea el beneficio social.

Este derecho fue estipulado por primera ocasión en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En este texto, el contenido se divide en cinco puntos indispensables: “1) traten los asuntos de forma imparcial y equitativa dentro de un plazo razonable; 2) escuchen a

las personas antes de tomar medidas individuales que las puedan desfavorecer; 3) permitan el acceso al expediente que les afecte; 4) motiven sus decisiones y; 5) reparen los daños causados en el ejercicio de sus funciones”.⁸⁰

Si bien en el ordenamiento jurídico mexicano no se encuentra estipulado de forma explícita dentro del texto constitucional, México sí lo reconoce. Por una parte, debido a que este país es parte de instrumentos internacionales que lo reconocen. Esto en virtud del artículo 133° constitucional, el cual determina que “todos los tratados que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados por el presidente de la República con aprobación del Senado, son Ley Suprema de toda la Unión”.⁸¹ En este sentido, por medio de los tratados internacionales que reconocen este derecho y de los que México es parte, se reconoce en el Estado Mexicano el derecho a la buena administración.

Por otra parte, es cierto que en la Constitución no está aún de forma explícita este derecho. No obstante, por medio de un análisis de las disposiciones normativas constitucionales cuyo objeto fuera regular el actuar de la administración, es posible observar que de forma implícita la Carta Magna contiene un derecho a la buena administración. Por esta razón, este trabajo en el capítulo primero se encarga de desglosar en qué artículos constitucionales se refleja el contenido de este derecho.

En conformidad con lo anterior, se afirma que en México sí existe el derecho a la buena administración. Asimismo, cabe destacar que la Constitución de la Ciudad de México, que es la de más reciente creación, contempla este derecho a la buena administración.

Ahora bien, el objeto de estudio fueron los 32 tribunales de justicia administrativa de las entidades federativas, excluyendo el tribunal federal. La hipótesis de este trabajo es que, si bien en los últimos años estas instituciones han mejorado su desempeño como juzgadores, aún existe un rezago en cuanto a la autonomía e independencia.

Para realizar este estudio se retomó el método utilizado en el Diagnóstico sobre el estado actual de la justicia administrativa a la luz del sistema nacional anticorrupción realizado por el CIDE en el 2018. En este trabajo fue realizada un formulario dividido en cuatro partes: I. Características de los tribunales de justicia administrativa, II. Características del juicio de

⁸⁰ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, CDFUE, art. 41, Diario Oficial de las Comunidades Europeas [DOCE] 2000/C 364/01 (UE).

⁸¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, art. 133, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 19-02-2021 (Mex.).

nulidad, III. Estadística básica y IV. Datos relacionados con el Sistema Nacional Anticorrupción. Posteriormente, por medio de solicitudes de acceso a la información, cada tribunal contestó este cuestionario. No obstante, sólo 25 de los 32 estados brindaron información suficiente para ser parte de este estudio.

Tomando en cuenta esta previa experiencia, para esta tesina no se siguió el mismo camino. El primer paso fue adaptar el cuestionario antes mencionado de acorde con las necesidades de este estudio, por lo que se suprimió la parte IV y algunas preguntas de los apartados I y III. El segundo paso fue la obtención de los datos. Dado que en el estudio pasado no hubo respuesta de todos los tribunales, ahora se decidió que la forma de recolección sería manual. Por esta razón, fue necesario 1) revisar todos los instrumentos normativos tanto sustantivos como procedimentales, 2) buscar en las páginas web de cada tribunal en el apartado de obligaciones de transparencia y 3) indagar en la plataforma nacional de transparencia.

Con este método, el tercer paso fue la creación de una base de datos propia que fue llenada con la información recolectada. Este documento fue la base para el análisis de este trabajo. El cuarto paso fue determinar las variables para realizar el estudio y verificar si los tribunales estatales de justicia administrativa son garantes del derecho a la buena administración. En este caso, se analizaron los principios indispensables de este derecho y cada uno se tomó como un variable: justicia imparcial, justicia pronta y expedita, justicia completa y reparación de daños. De probarse que los tribunales cumplen dentro de sus procedimientos y su capacidad institucional con éstos, se considerarían como protectores de la buena administración.

De acuerdo con los resultados presentados en el capítulo IV de esta tesina, en su mayoría los tribunales han evolucionado positivamente en contraste con el estudio anterior. Sin embargo, aún hay detalles que necesitan reforzarse. Un primer apunte es que sólo 28 de los 32 tribunales estatales formaron parte de este estudio, pues los 4 estados descartados no cuentan con autonomía del Poder Judicial. Este estudio contempla a los tribunales administrativos como órganos con autonomía plena tal como lo establece la Constitución mexicana. Por tanto, no fueron tomados en cuenta para este estudio.

No obstante, aquí subyace un cuestionamiento: ¿por qué estas entidades federativas no han optado por la creación de un tribunal administrativo que no forme parte del Poder Judicial? Aquí se demuestra una deficiencia en la autonomía de estos órganos jurisdiccionales. Una de las posibles respuestas es que los tribunales ordinarios han mostrado una mejor efectividad que

los tribunales de justicia administrativa. Pues, los jueces de éstos últimos tienen mayor susceptibilidad a la captura,⁸² dada la influencia de las autoridades administrativas.

Cabe mencionar que, en la mayoría de los procesos de elección de magistrados, el poder ejecutivo tiene una participación principal. En la mayoría de los casos es el encargado de realizar la nominación de los candidatos y el que aprueba la propuesta es el poder legislativo. Esto genera un problema en la imparcialidad e independencia de las decisiones. Lo anterior aunado al hecho la susceptibilidad a la captura de los jueces es un foco rojo para los tribunales administrativos. En este caso, valdría la pena replantear el sistema de elección de los candidatos para que el poder ejecutivo tenga la menor injerencia posible en él.

Otra posible razón por la que aún existen entidades federativas que no han migrado la materia administrativa a un tribunal autónomo es por la ineficiencia en la ejecución de las sentencias. Es cierto que han aumentado los medios de coerción para que las autoridades sancionadas cumplan con la resolución. No obstante, los tribunales de justicia administrativa carecen de fuerza institucional para hacer valer sus resoluciones.⁸³ Por esta razón, las personas prefieren acudir al amparo, ya que el poder judicial tiene amplias facultades para sancionar a las autoridades por incumplimiento.

Esto refleja un rezago en la autonomía institucional de los tribunales administrativos, puesto que son vistos más como un medio para lograr un fin. Es decir, las personas utilizan las resoluciones de estas instituciones como un instrumento por el cual eventualmente accederán al amparo. El estudio determinó que 50% de los tribunales cuenta con la posibilidad de destituir a los funcionarios. Sin embargo, una propuesta sería que todos los tribunales tuvieran la facultad de destituir al funcionario público en caso de incumplimiento, a través de un procedimiento especial dentro de la misma institución. Lo anterior, les brindaría mayor autonomía e independencia institucional.

El segundo punto donde los tribunales estatales deben poner especial atención es la justicia pronta y expedita. De acuerdo con los tiempos procesales establecidos en sus leyes, los juicios deberían ser más rápidos. Sin embargo, en los datos reales, los tiempos son mucho más

⁸² Adriana García García y Sergio López Ayllón, *Perspectivas comparadas de la justicia administrativa* (Ciudad de México: CIDE, 2017), capítulo X, Kindle.

⁸³ Mariana Mureddu Gilabert, “Ejecución de sentencias en el juicio contencioso administrativo” en *Estudios sobre justicia administrativa: Reflexiones en torno a la impartición de justicia administrativa y del Seminario sobre la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* (Ciudad de México: TFJA, 2017), 311..

extensos. Cabe destacar que, en este rubro, se presenció una falta de datos suficientes para hacer un análisis completo, pues no se tenía información de todos los tribunales. Esto, definitivamente afecta a las cifras aquí presentadas. No obstante, es imperante que los tribunales comiencen a trabajar en formas de distribución de trabajo entre los magistrados.

En continuidad con la idea antes presentada, algo que puede agilizar y hacer eficiente la labor jurisdiccional es la mejora en su sistema de precedentes –rubro cuyos números también fueron bajos–. Pues esto permitiría tener continuidad en sus pronunciamientos. Además, en caso de tener algún caso con características similares, se utilizarían los mismos criterios y habría un ahorro de tiempo, ya que no se empezaría desde cero.

De la misma manera, la posibilidad de introducir nuevas modalidades de juicios podría agilizar los trámites formales y las cuestiones de fondo. Por un lado, ofrecer la posibilidad de terminación del asunto a través de métodos alternativos de solución de controversia como la mediación, puede mejorar la eficiencia y productividad de estas instituciones. Actualmente, sólo 6 de las 28 entidades federativas cuenta con esta alternativa. Los tribunales estatales deberían introducir esta idea, pues habrá asuntos que no requieran de un proceso más riguroso y que puedan resolverse a través de procedimientos menos formalistas.

En la misma línea argumentativa, otra solución podría ser que los tribunales migraran a un sistema de impartición de justicia en línea. Algunos tribunales –8 de los 28 estados– ya han presentado avances en este rubro e incluso ya comienzan a atender casos en este formato. Sin duda, el último año (2020) con la pandemia del COVID-19, la impartición de justicia se paralizó pues todas las actividades presenciales se detuvieron. A raíz de esto, la discusión sobre la justicia digital cobró mayor relevancia. No sólo ayudaría a ampliar la posibilidad de abarcar más casos, sino que muchas actividades podrían automatizarse. Esto sin duda beneficiaría a esta variable de justicia pronta y expedita.

Respecto a la discusión antes planteada, los tribunales de justicia administrativa deben atacar este problema. Los rezagos de los juicios sólo irán en aumento, por ello de acuerdo con sus necesidades deben valorar la inclusión de alguna de estas medidas.

En las variables de justicia imparcial y justicia completa los resultados fueron positivos, lo cual es un punto a favor de estas instituciones. El único punto que debe contemplarse para mejorar es respecto de la protección de los sueldos a los jueces/magistrados. Esto podría ser un incentivo perverso, ya que puede dar lugar a que la Administración incida monetariamente en

la imparcialidad de los jueces. Si estos funcionarios jurisdiccionales cuentan con prestaciones y salarios competitivos no darán motivo a que pueda generarse esta situación.

Finalmente, en cuanto a la variable de reparación de daños no había mucha información para hacer un análisis más integral, pues no hay estadística sobre las sanciones. No obstante, el hecho de que la gran mayoría de los tribunales contemple la posibilidad de que el tipo de reparación sea integral es un buen indicativo. Igualmente, estas instituciones cuentan con los mecanismos necesarios para que el fallo dictado por los jueces sea llevado a cabo. En caso de que la autoridad administrativa responsable del daño sea rebelde en indemnizar o reparar, puede incluso ser destituida de su cargo. Esto ayuda a fortalecer la tarea de los tribunales administrativos como instituciones de rendición de cuentas.

Con base en este análisis, el panorama de los tribunales estatales de justicia administrativa demuestra que son órganos que garantizan el derecho a la buena administración. Si bien este derecho está dirigido a todas las autoridades administrativas, estas instituciones – teniendo un carácter administrativo– deben ser consideradas su principal protector. La tarea de los tribunales de justicia administrativa es resolver conflictos entre los particulares y las autoridades de la Administración. Dentro del estudio de cada caso, el juez encargado deberá evaluar si la autoridad realizó el acto de forma debida y con prácticas destinadas a la buena administración.

En suma, es en este punto donde recae la importancia del papel de estas instituciones como garantistas de este derecho. Claramente, como todas las instituciones aún tienen ciertos aspectos que deben mejorar. Tal como es el caso de la justicia pronta y expedita. Pero, estos resultados aparecen como un indicador positivo de que la evolución y adaptación de los tribunales estatales de justicia administrativa van por buen camino.

Referencias Bibliográficas

- Brewer-Carías, Allan R. *Principios del Estado de derecho: aproximación histórica*. Miami: EJV International, 2016.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, CDFUE, Diario Oficial de las Comunidades Europeas [DOCE] 2000/C 364/01 (UE).
- Castro Estrada, Álvaro. “La responsabilidad patrimonial del Estado. Fundamento constitucional y legislativo”. En *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, coordinado por Isaac Augusto Damsky, Miguel Alejandro López Olvera y Liberto Rodríguez, 533-564. México: UNAM, 2007.
- Chaín Castro, Gabriela María. “La justicia administrativa en México”. En el *Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, coordinado por Germán Cisneros Farías, Jorge Fernández Ruíz y Miguel Alejandro López Olvera, 95- 114. México: UNAM, 2007.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 19-02-2021 (Mex.).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 08-05-2020 (Mex.).
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, CFEUM, Diario Oficial de la Federación [DOF] 04-10-1824 (Mex.).
- Constitución Política de la Ciudad de México, CPCDMX, Gaceta Oficial del Distrito Federal [GODF] 05-02-1917, últimas reformas Gaceta Oficial de la Ciudad de México [GOCDMX] 31- 08- 2021(Mex.).
- Díaz Pérez, Guillermina y Romy Salvador Aquino. “La filosofía de John Rawls como fundamento de la justicia administrativa en México”. En *La administración pública y el gobierno en México: desempeño y procesos gubernamentales*, 115- 137. México: Miguel Ángel Porrúa, 2017.
- Fierro Ferráez, Ana Elena. *El concepto jurídico de rendición de cuentas*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2021.
- Fierro Ferráez, Ana Elena, Adriana García y Tania Itxelt Miranda Vázquez. *Diagnóstico sobre el estado actual de la justicia administrativa a la luz del Sistema Nacional*

- Anticorrupción*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., 14 de diciembre de 2018. <http://justiciaadministrativa.cide.edu/>.
- Fix-Zamudio, Héctor. “Concepto y contenido de la justicia administrativa”. En *Justicia Administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, 117-234. Mexico: UNAM, 2007.
- Fuentetaja Pastro, Jesús Ángel. “El derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, no. 15 (2º semestre 2008): 137-154.
- García de Enterría, Eduardo. “La formación y el desarrollo en Europa de la jurisdicción contencioso-administrativa. Su adquisición definitiva de un status de jurisdicción plena y efectiva”. *Revista de Administración Pública*, núm. 179 (mayo-agosto 2009): 167-183.
- García, Adriana y Sergio López Ayllón. *Perspectivas comparadas de la justicia administrativa*. Ciudad de México: CIDE, 2017.
- Hermida del Llano, Cristina. “La configuración del derecho a una buena administración como nuevo derecho frente al poder”. *Pensamiento Constitucional XVI*, núm. 16 (2012): 157-170.
- Hobbes, Thomas. *Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica, 2017.
- Rodríguez-Arana, Jaime. “El derecho fundamental de la persona a la buena Administración (principios y derechos integrantes)”. *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano* (2017): 283-319.
- Lara Ortíz, María Lidón. “El derecho a la buena administración en el marco de la protección de los derechos humanos”. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del derecho*, no. 39 (2019): 340-355.
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado [LFRPE], Diario Oficial de la Federación [DOF] 31-12-2004, últimas reformas DOF 12-06-2009 (Mex.).
- Magalón Pinzón, Miguel. “La Revolución francesa y el derecho administrativo francés. La invención de la teoría del acto político o de gobierno y su ausencia de control judicial”. *Diálogo de Saberes*, núm. 23 (2005): 167-190.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro. “La democracia en México (2012-2018): estancamiento y desconsolidación”. En *México 2012-2018: ¿Erosión de la democracia?* Coordinado por.

- Diana Guillén, Alejandro Monsiváis Carrillo y Héctor Tejera Gaona. México: UAM-Iztapalapa, Instituto Mora.
- Mureddu Gilabert, Mariana. “Ejecución de sentencias en el juicio contencioso administrativo”. *En Estudios sobre justicia administrativa: Reflexiones en torno a la impartición de justicia administrativa y del Seminario sobre la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*. Ciudad de México: TFJA, 2017.
- Rodríguez-Arana, Jaime. “El derecho a la buena administración”. *Deliberación*, núm.2 (octubre 2012): 13-33.
- Rodríguez-Arana, Jaime. “El derecho fundamental a la buena administración en la constitución española y en la Unión Europea”. *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 40 (julio-diciembre 2010): 233-263.
- Rojas Franco, Enrique. “El debido proceso administrativo”. *Derecho PUCP revista de la facultad de derecho*, núm. 67 (2011): 117-188.
- Rojas Franco, Enrique. “La responsabilidad patrimonial del Estado, de las demás entidades, de la administración pública y de los funcionarios públicos”. En *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Responsabilidad, contratos y servicios públicos*. México: UNAM, 2005.
- Roldán Xopa, José. *Derecho Administrativo*. México: Oxford, 2019.
- Aguirre Pangburn, Rubén. “Los Tribunales de Justicia Administrativa”. *Revista de la Facultad de Derecho en México*, núm. 205-206 (1996): 137-146.
- Salazar Ugarte, Pedro. “Democracia constitucional: una radiografía teórica”. México: FCE, 2013.
- Wunder Hachem, Daniel y Diana Carolina Valencia Tello. “Reflexiones sobre el derecho fundamental a la buena Administración pública en el derecho administrativo brasilero”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 21 (2019): 47-75.

Bibliografía

- Arreola Talavera, Rosa Ileri. “El contencioso de interpretación en México”. *Revista Digital Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa V*, no.12 (marzo 2013): 1-19.
- Arzoz Santisteban, Xavier. “El acto administrativo en el derecho de la Unión Europea”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, no. 19 (2º semestre 2010): 71- 97.
- Béjar Rivera, Luis José. “Apuntes de la responsabilidad patrimonial del Estado”. En *Responsabilidad patrimonial del Estado*, 303-316. México: UP, 2009.
- Cassagne, Juan Carlos. “La justicia administrativa en Iberoamérica”. *Iuris Dicto* 5, núm. 6 (2005): 91-104.
- Cornelio Zamudio, Leticia del Rocío. “Derecho humano a la buena administración pública”. *Perfiles de las Ciencias Sociales* 5, núm. 10 (enero-junio 2018): 315- 344.
- Díez Sánchez, Juan José. “La justicia administrativa en Europa (anotaciones entorno a su evolución hacia un sistema de plena jurisdicción y sobre otros retos actuales)”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, no. 36 (2010): 53-82.
- García de Enterría, Eduardo. *La justicia administrativa en el cambio de siglo*. México: FUNDAP, 2002.
- Huapaya Tapia, Ramón A. “El derecho constitucional al debido procedimiento administrativo en la ley del procedimiento administrativo general de la República del Perú”. *Revista de Investigaciones Constitucionales* 2, núm. 1 (enero-abril 2015): 137-165.
- Jiménez, William Guillermo. “Origen y evolución de las teorías sobre la responsabilidad estatal”. *Diálogo de Saberes*, no. 38 (enero-junio 2013): 63-78.
- Leguina Villa, Jesús. “Origen y Evolución de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado” En *La responsabilidad patrimonial del Estado*, 21-35. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, LFPCA, Diario Oficial de la Federación [DOF] 01-12-2005, últimas reformas DOF 27-01-2017 (Mex.).
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, LOTFJA, Diario Oficial de la Federación [DOF] 18-07-2016 (Mex.).
- Marcheco Acuña, Benjamín. “Constitución y justicia administrativa en Cuba ¿una relación imposible?” En *Estudios Constitucionales de Chile* 13, núm. 2 (julio-diciembre 2005): 273- 299.

- Márquez Gómez, Daniel. “Algunos problemas que se advierten en el juicio de nulidad regulado en el Código Fiscal de la Federación”. En Justicia administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. México: UNAM, 2007.
- Meilán Gil, José Luis. “El paradigma de la buena administración”. AFDUC, núm. 17 (2013): 233-258.
- Ortega Maldonado, Juan Manuel. “El derecho fundamental a una Buena Administración Pública en México”. En Temas selectos 3: Hacia el ámbito del derecho administrativo, coordinado por Ricardo Tapia Vega, Pedro José Carrasco Parrilla y Eduardo Oliva Gómez, 37- 50. México: Eternos Malabares, 2016.
- Panteleón Prieto, Fernando. “Los anteojos del civilista: Hacia una revisión del régimen de responsabilidad de las Administraciones públicas”. Documentación Administrativa, núm. 237-238 (enero-junio 1994): 239- 253.
- Ponce Solé, Juli. “El derecho a una buena administración y el derecho administrativo iberoamericano del siglo XXI. Buen gobierno y derecho a una buena administración contra arbitrariedad y corrupción”. En El control de la actividad estatal, 219-247. Buenos Aires: Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016.
- Sagüés, Néstor Pedro. “El procedimiento administrativo. Perspectivas constitucionales”. En Procedimiento y justicia administrativa en América Latina. México: Fundación KonradAdenauer, A.C, 2009. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4492-procedimiento-y-justicia-administrativa-en-america-latina-coleccion-konrad-adenauer>.
- Sarría, Consuelo H. “Control judicial de la administración pública”. En Justicia Administrativa, 17-45. Tucumán: UNSTA, 1981.
- Tapia Vega, Ricardo. “La autoridad administrativa y su obligación de la tutela de los derechos humanos en México”. En Temas selectos 3: Hacia el ámbito del derecho administrativo, coordinado por Ricardo Tapia Vega, Pedro José Carrasco Parrilla y Eduardo Oliva Gómez, 15-36. México: Eternos Malabares, 2016.
- Venegas Álvarez, Sonia. “La constitución de la Ciudad de México y el derecho a una buena administración”. Corpus Iuris (mayo 2017): 1-25.

Villarreal Corrales, Lucinda. “La justicia administrativa, el procedimiento administrativo y la responsabilidad patrimonial del Estado”. En Justicia Administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, 571-588. Mexico: UNAM, 2007.

Tesis SCJN

- Administración de justicia. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversos principios que integran aquel derecho público subjetivo, a cuya observancia están obligadas las autoridades que realizan actos materialmente jurisdiccionales, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, mayo de 2002, Tesis [A.]: 2ª. L/2002, Página 299 (Mex.).
- Exhaustividad. Su exigencia implica la mayor calidad posible de las sentencias, para cumplir con la plenitud exigida por el artículo 17 constitucional, Tribunales Colegiados de Circuito [TCC], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo II, Libro 4, Marzo de 2014, Tesis [A.]: I.4º.C.2 K (10ª.), Página. 1772 (Mex.).
- Fundamentación y motivación, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, tomo VI, parte SCJN, Tesis [J.]: 260, Página 175 (Mex.).
- Garantías de audiencia y legalidad, en materia administrativa, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, Tomo CXVIII, Tesis [A.]: Segunda Sala, Página 71 (Mex.).
- Imparcialidad. Contenido del principio previsto en el artículo 17 constitucional. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 1, Libro V, Febrero de 2012, Tesis [J.]: 1ª/J. 1/2012 (9º), Página 460 (Mex.).
- Principio de imparcialidad en la impartición de justicia. Su fundamento y características, Tribunales Colegiados de Circuito [TCC], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo VI, Libro 67, Junio de 2019, Tesis [A.]: I.10º.A.4 CS (10ª.), Página 5311 (Mex.).
- Principio de legalidad. Características de su doble funcionalidad tratándose del acto administrativo y su relación con el diverso interdicción de la arbitrariedad y el control constitucional, Tribunales Colegiados de Circuito [TCC], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo III, Libro 3, Febrero de 2014, Tesis [A.]:IV. 2º. A. 51 K, Página 2239 (Mex.).

Recurso de apelación en los juicios promovidos por la vía sumaria ante el tribunal de lo contencioso administrativo de la ciudad de México. El artículo 159 de la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal que no prevé una segunda instancia, es inconstitucional, Tribunales Colegiados de Circuito [TCC], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo III, Libro 64, Marzo de 2019, Tesis [A.]: I.18º.A.102 A (10ª.), Página 2774 (Mex.).

Reparación integral del daño o justa indemnización. Su determinación judicial en caso de vulneración de derecho a su salud, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, Libro XII, Septiembre de 2012, Tesis [A.]: 1ª CXCVI/2012 (10ª.), Página. 522 (Mex.).

Responsabilidad patrimonial del estado. Su objetivo y fines en relación con la prestación de un servicio público, Tribunales Colegiados de Circuito [TCC], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 3, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tesis I.4º.A.35 A (10ª.), Página 2077 (Mex.).

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Su independencia y autonomía están garantizadas en su ley orgánica, en términos del artículo 73, fracción xxix-h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, Libro 7, Junio de 2014, Tesis [A.]: 1ª. CCXXI/2014 (10ª.), Página 461 (Mex.).