

**Retos del sistema de justicia
Administrativa en la Ciudad de México**

Lic. Ludmila Valentina Albarrán Acuña

Retos y perspectivas del sistema de justicia Administrativa en la Ciudad de México.

INTRODUCCIÓN

La capital del país recientemente fue objeto de una destacada y muy necesaria Reforma Política; el 29 de enero de 2016 se promulgó y publicó el decreto de reforma constitucional por el cual dejaba de existir el denominado Distrito Federal para convertirse, a partir del día siguiente, en una entidad con plena autonomía dentro de la federación bajo el nombre de Ciudad de México, esta fue una transformación de fondo que trajo aparejada una serie de cambios y modificaciones de forma orgánica, legal, política y social, al ser reconocida como Ciudad de México y promulgada su propia Constitución Política.

Este nuevo orden político y legal que dio origen a la Ciudad de México, si bien cuenta con un sistema de justicia sólido, fuerte, robusto y moderno, construido durante décadas en lo que entonces fuera el Departamento del Distrito Federal, posteriormente Gobierno del Distrito Federal, éste ha sido dinámico y se ha transformado en el tiempo para atender las necesidades de una sociedad que también se encuentra en constante transformación, con problemas y adversidades complejos y con una creciente presentación de demandas, apelaciones, juicios y acciones legales para resolver todo tipo de controversias en diversas materias, que requieren de la intervención de organismos administrativos y jurisdiccionales, erigidos en tribunales que brinden justicia, pronta, rápida, expedita, eficaz y eficiente, y sobre todo fiables y confiables, que procuren certeza y seguridad jurídica a la sociedad, que hoy por hoy tiene una desconfianza sistémica en las instituciones.

DESARROLLO

Dentro de este nuevo orden o andamiaje legal se encuentra como uno de los ejes neurálgicos el sistema de justicia administrativa de la Ciudad de México, sobre el cual enfocaremos el presente análisis para contextualizar de forma somera los retos y perspectivas a enfrentar, los cuales requieren acciones de corto, mediano y largo plazo.

Con la finalidad de poder realizar un diagnóstico que nos lleve a contar con un adecuado pronóstico del sistema de justicia administrativa en la Ciudad de México, es menester reseñar de forma breve la historia, evolución y transformación del organismo encargado de tutelar y resolver las controversias del orden administrativo al tenor de lo siguiente:

La reforma al artículo 104, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en octubre de 1968, en la que se faculta al Congreso de la Unión para crear organismos judiciales autónomos y especializados con competencia genérica para resolver controversias entre particulares y autoridades administrativas de los territorios federales, dicha reforma se constituye como el antecedente que permite la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Más tarde, en marzo de 1971, con el fin de establecer una justicia administrativa ágil y eficaz, se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, organismo autónomo cuya función principal sería la de dirimir con imparcialidad las acciones que los particulares promovieran contra los actos y resoluciones de las autoridades del entonces Departamento del Distrito Federal.

Mediante el Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del tribunal de lo Contencioso Administrativo de Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1986, se modificó la estructura orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para quedar con una Sala Superior integrada por cinco

Magistrados, y por tres Salas integradas por tres magistrados, que podrían aumentarse en dos o más formadas por tres magistrados.

Posteriormente, en diciembre de 1995, se expide una nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual modificó de nueva cuenta la estructura del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para quedar con una Sala Superior integrada por siete Magistrados y por tres Salas Ordinarias de tres Magistrados cada una, de las cuales una tenía como competencia exclusiva la materia de uso de suelo, permitiendo la formación de Salas Auxiliares siempre que el servicio lo requiera.

Después de una década, en septiembre de 2009, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Decreto por el que expide la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el que de nueva cuenta se modifica la Integración del Tribunal para quedar con una Sala Superior integrada por siete Magistrados, cinco Salas Ordinarias integradas por tres Magistrados cada una y una Junta de Gobierno, permitiendo de nueva cuenta la integración de Salas Auxiliares a juicio de la Sala Superior.

Resulta importante señalar que en esta reforma se adiciona a la Junta de Gobierno como órgano encargado de la vigilancia, disciplina del tribunal y del sistema profesional de carrera jurisdiccional.

Lo que podríamos denominar el segundo periodo del Tribunal surge en mayo del 2015 con la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción, en la que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual, tiene como finalidad prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción de los distintos órdenes de Gobierno. Esta reforma representa un avance histórico en nuestro país en la lucha contra la corrupción, fortaleciendo la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales bajo un marco de promoción de legalidad y buenas prácticas.

La entonces Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, en cumplimiento a la obligación de replicar la estructura del Sistema Nacional Anticorrupción en la Ciudad, legisló un nuevo modelo en materia de responsabilidades a servidores públicos, resultado de ello, en septiembre de 2017 se publicaron en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México la Ley de Justicia Administrativa

de la Ciudad de México y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Con este cambio de paradigma, surge el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, como órgano jurisdiccional con autonomía administrativa y presupuestaria para emitir sus fallos, y con jurisdicción plena y formará parte del Sistema Local Anticorrupción.

El nuevo Tribunal de Justicia Administrativa modificó la integración del antiguo Tribunal, quedando conformado por la Sala Superior, la Junta de Gobierno y Administración y las Salas Ordinarias.

La Sala superior se integraría por diez Magistrados de los cuales uno de ellos presidirá el Tribunal, y los nueve restantes serían encargados de ejercer las funciones jurisdiccionales, y solo tres de estos nueve conformarían la Sección Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas.

Por su parte la Junta de Gobierno y Administración tendrá a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, y contará con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Por último, Tribunal tendrá seis Salas Ordinarias, se integrarían por tres Magistrados cada una, que tendrán la competencia que esta Ley les otorga. Cinco de dichas salas tendrán únicamente facultades jurisdiccionales y una tendrá además facultades en materia de responsabilidad de las y los servidores públicos.

En esta última reforma al Sistema de Justicia Administrativa, además de modificar la estructura del Tribunal y adicionar los Procedimientos en materia de Responsabilidades Administrativas, se adicionó la facultad de conocer controversias en Vía Ordinaria, Vía Sumaria, Acciones Públicas, Juicios de Lesividad y Juicios Digitales, lo que significa un gran paso para el sistema.

En este contexto, tras una serie de modificaciones y reformas al marco normativo, producto de una constante transformación, evolución y modernización para constituir un Tribunal de excelencia, en 2017, se creó el

actual Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, cuya función principal es la impartición de justicia, conociendo y resolviendo controversias entre las personas físicas y morales con las autoridades de la Administración Pública de la Ciudad de México; actualizando así la garantía de tutela jurisdiccional prevista por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (justicia pronta, completa e imparcial).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, reconoce como máxima fundamental el acceso a la justicia, el cual, consagra que toda persona tiene derecho a ser oída públicamente en condiciones de plena igualdad, por un tribunal independiente e imparcial, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, establecido con anterioridad por la ley.

No existe acceso a la justicia cuando, por motivos económicos, sociales o políticos, las personas son discriminadas por la ley y los sistemas de justicia.

En la praxis, el acceso a la justicia se traduce en la garantía de igualdad de condiciones para que las personas puedan acudir a los tribunales y solicitar las protecciones y remedios correspondientes de manera efectiva, pronta y expedita, pues una justicia lenta e inoportuna, sencillamente no es justicia.

Es importante señalar que, en el concierto global, México tiene el compromiso de optimizar el respeto a los Derechos Humanos como principio y eje rector de la convivencia armónica entre particulares, gobierno y gobernados.

Por lo anterior, para la debida tutela de los derechos fundamentales, así como para una correcta y precisa impartición de justicia, es importante la constitución y operación de tribunales sólidos, modernos, fiables, confiables, independientes e imparciales.

De este modo, el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México como órgano jurisdiccional colegiado, con autonomía administrativa y presupuestaria para emitir fallos, forma parte del Sistema Local Anticorrupción desempeñando una doble función, por una parte es tribunal de legalidad y por otra parte es encargado de resolver los procedimientos

administrativos sancionadores por faltas graves cometidas, por servidores públicos.

Adicionalmente, conoce y resuelve juicios de lesividad cuando la Jefatura de Gobierno de la Ciudad o cualquiera de sus autoridades administrativas son actoras, por considerar que un acto fiscal o administrativo lesiona a la Hacienda Local o alguna de sus áreas en perjuicio del interés público.

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

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

Como en todo tribunal, su labor, tarea, ejercicio y desempeño no son sencillos, sobre todo considerando el volumen de acciones legales que se promueven diariamente, sin embargo, el compromiso de todas las personas que integran este tribunal ha permitido que la sociedad lo considere un aliado de la ciudadanía para la defensa de actos que agravan su esfera jurídica. Es decir la tarea diaria del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México va encaminada también a recuperar la confianza de la sociedad en las instituciones.

Por lo anterior, el Tribunal de Justicia Administrativa de esta Ciudad debe constituirse como un órgano de justicia confiable, seguro, transparente, oportuno, eficaz y eficiente, bajo los máximos estándares de la transparencia y la rendición de cuentas, siendo un organismo que adicionalmente, se encuentra en una permanente adopción e incorporación de nuevos modelos, mecanismos, esquemas y sistemas de gestión, a fin de atender las necesidades de los usuarios del sistema de administración y procuración de justicia, adoptando el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, lo que permite tener un sistema moderno, de vanguardia y punta de lanza a nivel nacional.

Una vez señaladas de forma breve las modificaciones, adecuaciones y reformas a la estructura, diseño y ámbito de actuación de que ha sido objeto lo que hoy denominamos como Tribunal de Justicia Administrativa, podemos dar cuenta y señalar que el poder legislativo de la Ciudad de México a lo largo de su historia ha realizado un esfuerzo complejo, articulado, armónico y con mucha técnica y orden legal para mantener un organismo moderno, actualizando el sistema de justicia administrativa, no obstante, son los ejecutores del sistema quienes tienen en sus manos hacer realidad la impartición de justicia en el ámbito administrativo, de forma eficaz, eficiente, transparente, oportuno, que atienda el principio de rendición de cuentas, y sobre todo fiable y confiable, al que aspira la sociedad.

En cuanto a los retos y perspectivas del sistema de justicia de la Ciudad de México, podemos señalar que cada materia de nuestro sistema jurídico enfrenta sus propias vicisitudes y complejidades, día con día surgen nuevos retos, sin embargo, existen algunos fenómenos que podemos considerar transversales, que permean en todo el Estado de Derecho y forman el núcleo o punto de partida para enfrentar y afrontar las demandas de una sociedad moderna, compleja, versátil y polifuncional y multifacética.

Por cuanto hace a la Justicia Administrativa los retos y perspectivas los podemos focalizar en los siguientes aspectos o rubros:

- 1.- Consolidar un tribunal que cuente con la confianza de los usuarios del sistema de justicia administrativa y de la sociedad en general.

Dentro de la percepción de la sociedad el talón de Aquiles, no solo de la procuración de justicia, sino de toda la administración pública, es la confianza que los gobernantes deben infundir en los gobernados, hoy en día la sociedad tiene una desconfianza sistémica en las instituciones. Frecuentemente los servidores públicos, valiéndose de su cargo e investidura, han sido los principales promotores de la ilegalidad.

Por ello, uno de los principales retos del sistema de justicia en México es recuperar la confianza, tan necesaria para poder hablar de que en nuestro país se vela, trabaja y procura la justicia y el Estado de Derecho. Por ende, la búsqueda de la confianza en las instituciones y en los servidores públicos que

las dirigen debe ser uno de los principales retos y objetivos del Tribunal de Justicia Administrativo de la Ciudad de México.

Se debe terminar con la impunidad y aplicar las sanciones que se encuentran previstas en el orden jurídico y se deben implementar estrategias que permitan que los ciudadanos consideren oportuna y eficaz la impartición de justicia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Lo anterior nos lleva a considerar el uso de métodos alternativos de solución de controversias.

2.- La impartición de justicia debe ser pronta y expedita.

En México, los tribunales jurisdiccionales encargados de la impartición de justicia en la mayoría de los casos son lentos, caros, tortuosos y almacenan grandes cantidades de papel en cada uno de los casos, por lo que los juicios, procesos judiciales y desahogo de probanzas, están muy lejos de ser garantes de una justicia pronta y expedita.

Es necesario explorar los mecanismos alternativos de solución de controversias que pongan fin a la *litis*, a fin de procurar una justicia eficaz, eficiente, pronta y oportuna.

No obstante que en la actualidad los métodos alternativos de solución de controversias, sigue siendo novedosos, la conciliación contenciosa administrativo puede ser la oportunidad de solucionar por la vía del diálogo dirigido por un conciliador, investido transitoriamente de la función jurisdiccional un conflicto entre el Estado y los particulares y constituirse en una de las figuras de mayor importancia para la administración de justicia y por ende para la sociedad. Además de lo anterior, se transmitiría a la colectividad un mensaje de convivencia pacífica y diálogos que supone la solución civilizada de los conflictos.

La Constitución Federal mexicana, a partir de la reforma del artículo 17 del 18 de junio de 2008, introduce al orden jurídico nacional los mecanismos alternativos de resolución de conflictos e indica que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias.

A pesar de que estos mecanismos de solución de conflictos son muy diversos (mediación, conciliación, arbitraje), presentan características similares: son métodos menos formales —lo cual no significa que no sean estructurados— que los judiciales; ofrecen ventajas como son mayores posibilidades a las partes de participar activamente y de estar en contacto directo del proceso de proceso de solución de sus conflictos que los métodos tradicionales y pueden resultar menos costosos para el estado. La mayoría de estos mecanismos se han desarrollado en el sector privado, aunque algunos órganos administrativos y los tribunales ya los tienen contemplados dentro de sus funciones.

Cabe destacar que las particularidades básicas de estos sistemas alternos radican en que a las partes involucradas proveen en un litigio la oportunidad de resolverlo de una manera rápida, económica, flexible y efectiva, encontrando el procedimiento que mejor se adapta a sus necesidades y circunstancias particulares. Además, estos sistemas se rigen por principios como: la confidencialidad, neutralidad, imparcialidad, independencia, colaboración y voluntariedad, entre otros.

La agilidad y dinamismo del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México para afrontar los retos y aprovechar las oportunidades del mundo moderno quedó de manifiesto recientemente por la pandemia provocada por el COVID-19, en donde el confinamiento y el distanciamiento social, confirmaron que las tecnologías de la información deben ser utilizadas para mejorar la gestión y el desempeño del sistema de justicia.

Derivado de la pandemia, el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México puso en marcha un nuevo Sistema de pre-registro de demandas y promociones de manera electrónica para que las personas no tengan que acudir a sus instalaciones ante la emergencia sanitaria y ante la inminente entrada a la llamada “nueva” normalidad.

No obstante ello, la Justicia en Línea, se debe reforzar y promover el uso de las tecnologías de la información en la sustanciación de los procedimientos legales, de principio a fin, a fin de garantizar un acceso a la justicia pleno.

3.- Creación de Salas Especiales en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Urbano.

El Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México es el órgano facultado para conocer sobre Juicios de Acción Pública promovidos por personas físicas o morales u órganos de representación ciudadana que acrediten alguna afectación en su patrimonio o en su esfera jurídica como resultado de construcciones, cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles, que contravengan lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su Reglamento, en el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal y en los Programas ambientales y de desarrollo urbano vigentes.

Si bien es cierto, el Juicio de Acción Pública es un instrumento jurídico especializado en violaciones a disposiciones normativas en materia de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, no es el único procedimiento jurisdiccional relacionado con esas materias, un ejemplo de ello es el Juicio de Lesividad, medio legal que tienen las autoridades administrativas para revertir una resolución emitida por ellas mismas a favor de un particular, por considerarlo contrario a la ley y causa perjuicio al Estado.

Aunado a la lucha contra los presuntos actos de corrupción cometidos por autoridades de pasadas administraciones, un ejemplo de ello es el reciente caso del desarrollo inmobiliario "Presa Anzaldo" construido en el predio ubicado en Periférico Sur 3042, colonia San Jerónimo Aculco, en la Alcaldía Álvaro Obregón, dicha construcción no contaba con el uso de suelo que le permitiera desarrollar 26 881 metros cuadrados de construcción, ni con los Dictámenes de Impacto Urbano e Impacto Ambiental positivos.

Existen decenas de juicios en los que los ciudadanos obtienen por medio de sentencias judiciales permisos administrativos violatorios a todas luces de la normatividad en la materia, el resultado de ello es en gran parte la incapacidad material de las dependencias, pero también lo es, que de suyo la materia ambiental y del ordenamiento territorial requiere de un amplio apoyo de personal técnico para poder aplicar la normatividad en la materia, por ello deben ser entes especializados los que sustancien y resuelvan las controversias que se susciten en estos temas, para mejorar la impartición de justicia, ya que incluso, gran parte de la actividad humana y económica de nuestra ciudad está relacionada con el medio ambiente y del ordenamiento territorial, materias que son de las más técnicas que existen en el sistema jurídico.

A saber además de la aplicación de las leyes y reglamentos en la materia ambiental y del ordenamiento territorial, existen instrumentos de ambientales y de planeación y regulación que son las herramientas que imponen obligaciones específicas a los particulares. Por ejemplo, en materia de ordenamiento territorial destacan el Programa General de Desarrollo Urbano, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, los Programas Parciales de Desarrollo Urbano y las Áreas de actuación, en materia Ambiental tenemos Normas Ambientales de la Ciudad de México, los programas en materias como manejo de áreas en suelo de conservación, prevención de contaminación atmosférica.

De los argumentos vertidos con anterioridad es posible determinar que la materia de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente requiere de una Sala Especializada como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, toda vez que estas materias requieren de conocimientos técnico-jurídicos especializados en la materia.

Existe otro elemento que no debe pasar desapercibido y es la importancia del fortalecimiento de la perspectiva de género en la impartición de justicia. Se debe procurar la igualdad de género en la integración del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, con la Incorporación de criterios de igualdad y no discriminación en la estructura orgánica, la planeación, el diseño y la adopción de políticas públicas en la vida institucional y laboral del organismo de impartición de justicia.

Se requiere una reingeniería de todo en el sistema legal, acompañada de una reforma global que atienda todos los aspectos de la impartición de justicia, desde la paridad de género en la integración de los tribunales hasta la implementación de mecanismos tecnológicos para que los servicios estén al alcance de todos y generar un acceso a la justicia de amplio espectro.

CONCLUSIONES

De forma general el tema de impartición de justicia en todos los ámbitos es uno de los grandes retos que tiene la Ciudad de México, para lo cual el Tribunal de Justicia Administrativa de esta Ciudad debe:

Trabajar en recuperar la confianza de la ciudadanía respecto de las instituciones, particularmente en aquellas dedicadas a la impartición de justicia.

Fortalecer el combate a la corrupción que tanto ha dañado a las instituciones de procuración y administración de justicia.

Constituirse como un órgano de justicia confiable, seguro, transparente, oportuno, eficaz y eficiente, bajo los máximos estándares de la transparencia y la rendición de cuentas.

Fomentar la instrumentación de mecanismos alternativos de solución de controversias, a efecto de poner fin de forma pronta, rápida y expedita a las controversias de las que conozca.

Diseñar salas especializadas en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Urbano, lo anterior debido a la gravedad del problema que ha representado en los últimos años la Ciudad de México.