

ENSAYO SOBRE RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Dra. Xóchitl Almendra Hernández Torres

I. Justicia Administrativa

El autor Alfonso Nava Negrete ha señalado que los Tribunales judiciales o administrativos imparten justicia administrativa, es decir, resuelven las controversias jurídicas que se suscitan entre particulares y autoridades administrativas, por resoluciones que éstas dictan, siempre o únicamente ante los dictados de la ley o la justicia. La vía en que camina la justicia administrativa es el proceso administrativo o juicio contencioso administrativo y la que andan los actos de la administración es el procedimiento administrativo.¹

Desde esta perspectiva, señala que bien hace la legislación contemporánea en regular por separado cada vía, al ser de naturaleza distinta las funciones jurisdiccional y administrativa², pues de acuerdo al autor, el procedimiento administrativo es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa y el proceso contencioso administrativo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los Tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa de ilegal.³

En el caso de la legislación aplicable a la materia administrativa, puede distinguirse entre el procedimiento administrativo regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México y el proceso contencioso administrativo regulado en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de

¹ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Justicia Administrativa en México*. FUNDAp. México. 1ª Edición. 2002. Págs. 23 y 24.

² NAVA NEGRETE, *Ob. Cit.*. Página 24.

³ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, FCE. México. 1995. Pág. 300.

México, así como en el ámbito federal, entre la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que se encarga de regular el procedimiento administrativo y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que regula lo relativo al proceso contencioso administrativo federal, caracterizándose éste último por el principio de litis abierta que lo rige, que consiste en que cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA QUE LO RIGE, NO IMPLICA PARA EL ACTOR UNA NUEVA OPORTUNIDAD DE OFRECER LAS PRUEBAS QUE, CONFORME A LA LEY, DEBIÓ EXHIBIR EN EL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN O EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO PROCEDENTE, ESTANDO EN POSIBILIDAD LEGAL DE HACERLO [MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 69/2001 ()]. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la jurisprudencia referida, al considerar que el principio de litis abierta derivado del artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cobra aplicación únicamente cuando la resolución dictada en un procedimiento administrativo se impugna a través del recurso administrativo procedente, antes de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y se traduce en la posibilidad para el actor de formular conceptos de impugnación no expresados en el recurso, pero tal prerrogativa no implica la oportunidad de exhibir en juicio los medios de prueba que, conforme a la ley, debió presentar en el procedimiento administrativo de origen o en el recurso administrativo respectivo para desvirtuar los hechos u omisiones advertidos por la autoridad administrativa, estando en posibilidad legal de hacerlo. De haber sido esa la intención del legislador, así lo habría señalado expresamente, como lo hizo tratándose del recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación en el que, por excepción, se concede al contribuyente el derecho de ofrecer las pruebas que por cualquier motivo no exhibió ante la autoridad fiscalizadora, para procurar la solución de las controversias fiscales en sede administrativa con la mayor celeridad posible y evitar su impugnación en sede jurisdiccional, esto porque la autoridad administrativa puede ejercer cualquiera de las acciones inherentes a sus facultades de comprobación y supervisión, como lo es, entre otras, solicitar información a terceros para compulsarla con la proporcionada por el recurrente o revisar los dictámenes emitidos por los*

contadores públicos autorizados, lo que supone contar con la competencia legal necesaria y los elementos humanos y materiales que son propios de la administración pública. Por tanto, tal prerrogativa no puede entenderse extendida al juicio contencioso administrativo, pues no sería jurídicamente válido declarar la nulidad de la resolución impugnada con base en el análisis de pruebas que el particular no presentó en el procedimiento de origen o en el recurso administrativo, estando obligado a ello y en posibilidad legal de hacerlo, como lo prescribe el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al indicar que los gobernados deben conservar la documentación indispensable para demostrar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y exhibirla cuando sea requerida por la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades de comprobación. Estimar lo contrario significaría sostener que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede sustituirse en las facultades propias de la autoridad fiscal y declarar la nulidad de sus actos por causas atribuibles al particular.”

Décima Época / Instancia: Segunda Sala/ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta/ Libro XXII/ Julio de 2013, Tomo 1/ Tesis: 2a./J. 73/2013 (10a.)/Página 917

En ese sentido, se han creado órganos para la administración de la justicia en materia administrativa, en el ámbito federal, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y en el local, en el caso de la capital del país, el otrora Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, actualmente Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, con motivo de la abrogación de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el diez de septiembre de dos mil nueve y de la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, publicada en el mismo medio de comunicación oficial, el uno de septiembre de dos mil diecisiete.

Un rasgo distintivo de estos tribunales administrativos es que forman parte de los poderes ejecutivos (federal y locales), por lo que son formalmente administrativos pero materialmente jurisdiccionales, que para garantizar la

imparcialidad de sus fallos, en el artículo primero de sus respectivas leyes orgánicas, se establece que éstos tribunales gozan de plena autonomía.⁴

En esa línea, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió criterio en el sentido de que del contenido del artículo 17 Constitucional, que tutela la administración e impartición de justicia, no se desprende que los órganos pertenecientes al Poder Judicial sean los únicos encargados de llevar a cabo esa función, ni que los organismos que formalmente son integrantes del Poder Ejecutivo tengan impedimento para sustanciar procedimientos administrativos y emitir sus resoluciones, de ahí que éstos están en aptitud de realizar actos en sentido material e intrínsecamente jurisdiccionales, sin importar si el órgano estatal que los realice pertenece al Poder Legislativo, al Judicial o al Ejecutivo, siempre y cuando la ley los autorice para ello y no haya prohibición constitucional al respecto. Pues no sólo los órganos pertenecientes al Poder Judicial tienen a su cargo administrar e impartir justicia. El aludido criterio, se transcribe a continuación:

“ADMINISTRACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LOS ÓRGANOS PERTENECIENTES AL PODER JUDICIAL NO SON LOS ÚNICOS ENCARGADOS DE REALIZAR ESA FUNCIÓN. Es cierto que en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes. Sin embargo, de ese precepto constitucional no se desprende que los órganos pertenecientes al Poder Judicial sean los únicos encargados de administrar e impartir justicia, ni que los organismos que

⁴ **Artículo 1.** (...)

*El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.
(...)”*

Artículo 1. (...)

El Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México es un órgano jurisdiccional con autonomía administrativa y presupuestaria para emitir sus fallos, y con jurisdicción plena (...)”

formalmente son integrantes del Poder Ejecutivo tengan impedimento para sustanciar procedimientos administrativos y emitir sus resoluciones, tan es así, que en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la propia Constitución, se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, que no pertenecen al Poder Judicial, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tienen a su cargo dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública federal y los particulares, así como para establecer las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones, de ahí que la administración e impartición de justicia que tutela el artículo 17 constitucional, puede desempeñarse por órganos del Estado que, aunque no son formalmente integrantes del Poder Judicial, están en aptitud de realizar actos en sentido material e intrínsecamente jurisdiccionales, sin importar que el órgano estatal que los realice pertenezca al Poder Legislativo, al Judicial o al Ejecutivo, siempre y cuando la ley los autorice para ello y no haya prohibición constitucional al respecto.”

Novena Época/Instancia: Primera Sala/Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta/ Tomo XXI/ Enero de 2005/ Tesis: 1a./CLV/2004./Página 409

En este orden de ideas, Adolfo Treviño⁵ destaca en materia de justicia administrativa, que no podemos olvidar que el juicio de amparo ha sido la instancia que dentro de su amplia competencia se ha encargado de proteger a los particulares contra los actos de autoridad del Poder Ejecutivo en sus diversos niveles, aún en contra de su facultad reglamentaria, pues al haberse incluido como garantías constitucionales la seguridad jurídica (artículo 14), y la legalidad (artículo 16), la jurisdicción del juicio de amparo es bastante amplia y los particulares encuentran en él un medio de defensa frente a cualquier acto de autoridad, ya sea administrativo, legislativo o judicial. Asimismo, que dicha amplitud de facultades ha hecho que el juicio de amparo se tecnifique tanto, que resulta, al ser practicado por especialistas, un medio de defensa complicado y caro; por tanto, ha resultado limitado para los particulares, que en muchos casos no pueden acudir a él en su afán de protegerse de los actos

⁵ TREVIÑO GARZA, Adolfo J. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*. Editorial Porrúa. México. 3ª Edición. 2004. Págs. 1 y 2.

de Gobierno en general pero, que independientemente de lo anterior, existen coincidencias entre ambos medios de defensa porque el juicio de amparo al igual que la contienda administrativa también es una jurisdicción que tiene el encargo de resolver las cuestiones que surjan entre los particulares y de la Administración Pública (Poder Ejecutivo).

II. Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México

El Tribunal de Justicia Administrativa en la Ciudad de México, que está próximo a cumplir el cincuenta aniversario de inicio de sus funciones jurisdiccionales, en términos de los artículos 3 y 4 de su Ley Orgánica, además de funcionar como Tribunal de legalidad, tiene la reciente atribución, por conducto de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y Derecho a la Buena Administración y de la Sección Especializada de la Sala Superior, de conocer y resolver respecto de los procedimientos sancionadores iniciados con motivo de faltas administrativas graves cometidas por servidores públicos por actos u omisiones y contra particulares vinculados con esa faltas graves, con motivo de las reformas al artículo 109 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince y a la Ley Orgánica del Tribunal, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el cuatro de marzo de dos mil diecinueve.

El Tribunal se encuentra en desarrollo institucional y de modernización, para lo cual, quienes lo conforman, se han esforzado en trabajo conjunto, llevando a cabo acciones para posicionarlo como un órgano de justicia administrativa que legitima sus decisiones jurisdiccionales, entre las cuales, destaca la profesionalización y fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos del Tribunal, buscando que se caracterice y sobresalga como hasta hoy se le conoce “Un Tribunal Cercano a la Gente”.⁶

⁶ INFORME DE ACTIVIDADES 2019. Presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

El pasado diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el Código de Ética del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, el cual regula el servicio público e incorpora las reglas éticas de la función jurisdiccional, estableciéndose principios constitucionales y legales, así como principios judiciales de independencia, imparcialidad, objetividad, motivación, profesionalismo, cortesía judicial, secreto profesional y transparencia judicial; y valores como la prudencia judicial, justicia y equidad, honestidad y excelencia, incorporados y descritos en el Código Nacional Mexicano de Ética Judicial, al cual se adhirió el Tribunal en todos sus términos.

El Tribunal también se ha distinguido *“Como una institución garante del desarrollo urbano y social de la capital del país.”* así lo indicó la entonces Presidenta del Tribunal, ahora Ministra doctora Yasmín Esquivel Mossa, pues del total de asuntos que se recibían en el dos mil dieciocho, el 10% tienen una relación directa con temas de **urbanismo, desarrollo y planeación estratégica**. La presidenta explicó que la génesis es *“Ya sean conflictos derivados por visitas de **verificación, violaciones a uso de suelo o construcciones, entre otros**”*.⁷

Los problemas ocasionados en materia de desarrollo urbano y medio ambiente que afectan a la población de esta capital continúan en la Ciudad de México en tanto que prevalece la ejecución de proyectos de construcción al margen de la normatividad administrativa aplicable, provocando en algunos casos, daño al medio ambiente.

Una patente muestra, es el caso de la construcción de la Torre conocida como Presa Anzaldo, localizada al sur de la ciudad, en el que existía dictamen de daño ambiental y no se contaba con uso de suelo para llevar a cabo ese desarrollo, en el que se afectó el cuerpo de agua en zona federal y en el cual,

⁷ <https://forojuridico.mx/tjacdmx-presenta-libro-en-materia-de-urbanismo/>

el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, en una tutela jurisdiccional efectiva, a través de su Sala Superior, determinó revocar la suspensión otorgada en el juicio de nulidad respectivo, mediante sentencia dictada en el recurso de apelación interpuesto por la autoridad administrativa.⁸

Al respecto, en conferencia de prensa de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, se estableció que son alrededor de cincuenta inmuebles análogos en cuanto a la situación de irregularidad legal en la ejecución de los proyectos de construcción por diversas causas de origen.⁹

Así también, en el trámite de amparo administrativo, se ha advertido que la tendencia de los desarrolladores es la de promover juicios de amparo en materia administrativa, para solicitar medidas cautelares a los Jueces de Distrito en esta ciudad, con la justificación de requerir llevar a cabo trabajos de mitigación, aduciendo en ocasiones ser terceros extraños por equiparación a los procedimientos administrativos o terceros extraños a los juicios de lesividad de origen, para obtener la suspensión provisional y en su caso la definitiva, con el consecuente levantamiento de suspensión de actividades, que les permita concluir los proyectos de construcción, evadiendo a las autoridades administrativas y el cumplimiento de las leyes aplicables en la materia.

La Ciudad de México requiere de un modelo de desarrollo urbano que disminuya la contaminación, conserve y restaure sus recursos naturales y se adapte a las consecuencias de éste, a través del manejo sustentable de sus recursos, evitando cualquier daño al ambiente, por lo que es preciso que el

⁸<https://www.excelsior.com.mx/comunidad/inicia-demolicion-de-torre-de-presa-anzaldo-por-irregularidades/1415476>

⁹<https://www.youtube.com/watch?v=icA3JNXtPtY>

Tribunal de Justicia Administrativa desde el ámbito de sus atribuciones, contribuya a la regularidad de lo anterior.

III. Retos de la Justicia Administrativa en la Ciudad de México

Se ponen de relieve las áreas de oportunidad a considerar para este órgano de justicia administrativa local, con el objetivo de que siga siendo “Un Tribunal Cercano a la Gente” que emite sus determinaciones jurisdiccionales, con eficiencia, eficacia y apego a la legalidad, así como a los principios y valores del Código de Ética del Tribunal, que se legitima ante los justiciables y los gobernados en general.

a) Es necesario que el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, continúe como institución garante del desarrollo urbano y social de la capital del país, con la aplicación estricta de la ley en los juicios de nulidad, lesividad o de acción pública, a la luz de los requisitos de legalidad previstos en la Ley General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento, Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Programas ambientales y de desarrollo urbano vigentes y demás ordenamientos legales aplicables en la materia, impidiendo que se generen violaciones a los usos o destinos de suelo; se realicen construcciones irregulares; y se siga ocasionando daño al ambiente en la capital de país.

b) Es relevante el fortalecimiento y divulgación por conducto de la Secretaría de Atención Ciudadana, a efecto de asesorar a los administrados que se consideren afectados por construcciones, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles, en cuanto a la acción pública con que cuentan como instrumento jurídico y el acceso a la instancia de gestión que los represente, debido a que los procesos administrativos son cada vez más especializados.

c) Es importante contribuir a evitar, a través de las determinaciones jurisdiccionales dictadas en los asuntos del conocimiento del Tribunal, que los desarrolladores, derivado de una suspensión concedida en un juicio de nulidad

y con la justificación de que requerir llevar a cabo trabajos de mitigación en algún inmueble donde esté realizando una construcción, culmine en forma ilegal el proyecto de construcción, máxime si se encuentra en condiciones irregulares.

Por lo que representa una área de oportunidad a considerar para uniformar criterios, dictando también otras medidas provisorias que permitan constatar que efectivamente se requieren dichos trabajos de mitigación, en qué consistirán exactamente, y de resultar necesarios, requerir informes periódicos a la actora en cuanto al avance de éstos e implementar medidas de vigilancia para asegurar que únicamente se estén ejecutando trabajos de mitigación en tanto se resuelve el fondo del asunto y no se ejecute el proyecto de construcción.

d) Lo anterior también es un área de oportunidad para resolver con exhaustividad los juicios de lesividad en que se aduzca la lesión a la administración con motivo polígonos de actuación, cambios de uso y destino de suelo y construcciones irregulares con las mismas providencias que en los juicios de nulidad, que impidan la ejecución de la construcción.

e) Es relevante continuar como hasta ahora, fortaleciendo el capital humano en el Tribunal, con la capacitación de los servidores públicos que favorezca la formación de profesionales analíticos, creativos y progresistas en la impartición de la justicia administrativa, que atiendan a la realidad cambiante en la capital del país, en tanto que ésta incida en la impartición de la justicia administrativa de la competencia del Tribunal, que impera a implementar nuevos criterios jurídicos e innovadoras formas de resolver.