



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación de Procesos

Procesos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango

Tribunal de Justicia
Administrativa del Estado de Durango



Programa **Anual** de
Evaluación 2018



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación de Procesos

Procesos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango

Tribunal de Justicia

Administrativa del Estado de Durango



Programa **Anual** de
Evaluación 2018

Evaluación de Procesos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango

Blvd. de las Rosas #151

Fraccionamiento Jardines de Durango

C.P. 34200

Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación de Procesos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango, Durango:inevap, 2018.

Índice

Resumen Ejecutivo	3
Antecedentes	3
Objetivos de la evaluación cualitativa de procesos	3
Metodología	4
Hallazgos	5
Propuesta de recomendaciones y observaciones.....	7
Limitaciones y agenda de evaluaciones	9
Antecedentes del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Durango	11
Evaluación de procesos cualitativa: definiciones y objetivos	13
Metodología	16
Objetivos y procesos del TJAED según la normatividad.....	19
Descripción del proceso	22
La problemática que pretende atender	22
El contexto y las condiciones en las que opera.....	24
Etapas del proceso y fundamento jurídico.....	29
Problemática sugerida por los informes del TJAED	35
Las cargas de trabajo.....	35
Análisis de entrevistas sobre procesos	39
Efectos de la actividad del TJAED en la administración pública estatal.....	39
Sobre diferencia de criterios	42
Sobre la ley de responsabilidades de servidores públicos y el sistema local anticorrupción	43
Sobre responsabilidad patrimonial por daños causados por el estado	45
Sobre mejora de procedimientos.....	46
Sobre manejo de expedientes.....	47
Condiciones organizacionales para el cambio de procesos	49

Propuesta de recomendaciones y observaciones al TJAED	52
Capacitación en materia de Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos y del Sistema Local Anticorrupción	52
Establecer una ruta crítica para la creación de una sala especializada en materia de corrupción	53
Compartir criterios	53
Crear un código de ética	54
Diseñar una carrera judicial en el TJAED	55
Ampliar acceso a justicia administrativa fuera del municipio capital	55
Mejora de elaboración de informes y comunicación mediante sistematización de base de datos	56
Mejorar ambiente organizacional	58
Siguientes pasos: Elaborar una agenda de evaluaciones	58
Referencias	60
Bibliografía	60
Legisgrafía	60
Anexos	62
Entrevistas semiestructuradas dirigidas informantes clave del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango	62
Entrevistas semiestructuradas dirigidas a Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango	66
Anexo. Rapport y cuestionario completo (el cuestionario fue aplicado de manera flexible de acuerdo con el desarrollo de la plática)	70
Anexo: Variables a considerar para su captura electrónica	71

Resumen Ejecutivo

Antecedentes

El 6 de agosto de 2017 se publicó en el Periódico Oficial del estado de Durango la Ley de Justicia Administrativa del estado de Durango, que establece el proceso de justicia que deberá considerar el Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Durango (TJAED). El 9 de noviembre de 2017 se publicó la Ley Orgánica del TJAED.

Previo a la creación del TJAED, la impartición de justicia administrativa en el estado de Durango estuvo a cargo en 2004 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y en 2010 del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Durango es uno de los estados con mayor avance en materia de justicia administrativa, lo que se refleja en las trayectorias de los magistrados y del personal a cargo de todas las tareas del TJAED. Sin embargo, el marco legal impone retos adicionales a los que existían en los tribunales que antecedieron al TJAED. Los desafíos provienen de las responsabilidades que se establecen en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia.

Objetivos de la evaluación cualitativa de procesos

Con el objetivo de identificar áreas de oportunidad que permitan mejorar la impartición de justicia administrativa, se realizó una evaluación de procesos cualitativa del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango (TJAED), ajustando la metodología (que típicamente se aplica a programas de índole social del poder ejecutivo) a la naturaleza particular de una entidad encargada de impartir justicia administrativa, y a su estatus reciente de órgano autónomo.

Por lo anterior, se determinó hacer una evaluación que permitiera al TJAED conocer una valoración externa de las tareas que lleva a cabo y que le permita al INEVAP establecer una agenda de evaluaciones específicas que aborden uno o más de las áreas de oportunidad encontradas en el presente estudio.

Es importante señalar que la evaluación aquí realizada tiene objetivos distintos de estudios más frecuentes con criterios cuantitativos, donde se determinan criterios de productividad con base en el número de acuerdos y sentencias no revocadas, entre otras variables. En este estudio se identifican características cualitativas relevantes para las tareas del TJAED, principalmente la de hacer posible que los actos de autoridad se realicen conforme al estado de derecho.

Metodología

Con base en un análisis preliminar de los informes del TJAED, de la normatividad nacional y estatal, y de entrevistas a profundidad (diseñadas a partir del análisis de la normatividad y de la literatura sobre justicia administrativa) con los tres Magistrados y con informantes clave del TJAED, se identificaron los elementos de índole cualitativa que permiten señalar condiciones de mejora. Dado que las condiciones de mejora tienen condiciones organizacionales específicas, se exploró la disposición al cambio de algunos miembros del TJAED.

La evaluación cualitativa que aquí se presenta es más que un análisis de percepciones de los miembros del TJAED sobre su propio trabajo, pues además de identificar procesos y áreas de oportunidad, los informantes ofrecen razonamientos y conjeturas que permiten fundamentar sus opiniones y juicios sobre su propio trabajo.

El material generado durante las entrevistas realizadas a los magistrados y a todas las áreas sustantivas del TJAED, permitió generar recomendaciones sobre mejoras de procedimientos, ambiente laboral y organizacional, identificar necesidades de capacitación en materia de

responsabilidades de servidores públicos, detectar que hay consenso sobre la necesidad de compartir criterios en la valoración de expedientes pero divergencias sobre cómo resolver las diferencias, recomendaciones sobre cómo sistematizar la información para consolidar la capacidad de ofrecer garantías al justiciable y para facilitar tareas de comunicación y de la misma tarea de generación de informes internos del TJAED, y medios para identificar el efecto del trabajo del TJAED sobre la administración pública estatal.

Adicionalmente, se aplicaron entrevistas enfocadas en el entorno organizacional que podría promover o inhibir los cambios organizacionales. La lógica de la entrevista consistía en (1) identificar los nodos del proceso clave, o más complicados a juicio del entrevistado, (2) las ideas de modificación o cambio que ellos consideran deberían instalarse en atención al nodo discutido, (3) cuestionar al entrevistado sobre las condiciones organizacionales que podrían surgir de tratar de implementar esta innovación.

Hallazgos

Las entrevistas generaron los siguientes hallazgos principales:

1. **Efectos de la actividad del TJAED en la administración pública estatal.** La mayoría de los miembros del TJAED considera que la procuración de justicia administrativa ha tenido efectos positivos sobre el comportamiento de la administración pública estatal. Las pruebas son los cambios en la fundamentación y motivación de los actos de autoridad y la manifestación explícita de las dependencias sobre su necesidad de conocer mejor cuáles son los elementos que fundamentan actos apegados a derecho. Según la literatura académica sobre justicia administrativa, la existencia de tribunales administrativos serviría para disuadir a las autoridades a abusar de su poder, gracias a la probabilidad de que el ciudadano active la intervención del Tribunal y la probabilidad de que pueda ganar una demanda. Los testimonios iniciales sugieren que tal expectativa en parte sería cumplida en el caso del TJAED. La confirmación de tal hipótesis requiere análisis adicionales con datos

recolectados en dependencias de la administración pública que han sido objeto de casos conocidos por el TJAED.

2. **Sobre diferencia de criterios.** Uno de los temas más recurrentes durante las entrevistas fue la coincidencia en que los criterios de las salas frecuentemente son divergentes, a pesar de que con frecuencia los casos que se revisan son similares (un alto porcentaje son infracciones o casos contra el impuesto predial). Al tratarse de un Tribunal con estructura biinstancial (dos salas y una sala superior), cada sala tiene facultades para determinar lo concerniente al caso que le corresponde revisar, pero se esperaría, como señalan los informantes, que haya unificación de criterios en lo que toca a cuestiones procedimentales.
3. **Sobre la ley de responsabilidades de servidores públicos y el sistema local anticorrupción.** Probablemente el mayor reto para el TJAED es la impartición de justicia en el contexto de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos y del Sistema Local Anticorrupción en el que se encuentra inmerso el Tribunal a raíz de la reforma constitucional. Conocerá asuntos de corrupción de servidores públicos, lo que implica un reto grande de capacitación, pues las tareas que el TJAED realiza cotidianamente (principalmente, juicios de nulidad), son muy distintos procedimentalmente respecto a los casos de corrupción.
4. **Sobre responsabilidad patrimonial por daños que causa el estado.** Los asuntos conocidos hasta el momento son de índole distinta al de otros estados. Tiene que ver con afectaciones a la propiedad privada (el impacto por mala señalética o estado del pavimento sobre automóviles particulares o afectaciones a casas habitación o lotes por obras públicas). En el mediano plazo podrían recibirse casos más complejos que requieran de otro tipo de capacitación.
5. **Sobre mejora de procedimientos.** Hay oportunidades de mejorar con acciones que van desde aditamentos de muy leve inversión (reponer aditamentos de trabajo elementales, como sellos fechadores) hasta uso de mejoras tecnológicas que no requieren gran sofisticación (libros electrónicos).
6. **Sobre manejo de expedientes.** Debe de considerarse que en el caso concreto del tribunal de justicia administrativa, encontramos etapas procesales que hacen referencia al

expediente. Más allá de lo que establecen los reglamentos, el manejo de expedientes de un tribunal en un domicilio particular mermaría este principio de seguridad jurídica, en tanto que un domicilio particular no cuenta con las medidas de seguridad necesarias para garantizar el buen manejo de los expedientes.

7. **Condiciones organizacionales para el cambio de procesos.** Hay mejoras que se podrían hacer en la asignación de turnos mediante un sistema digital; modificación de reglas para que se garantice un espacio de trabajo adecuado para los proyectistas; y mejora al sistema de reporte de informes internos y con fines de comunicación de las actividades del TJAED.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Las recomendaciones presentadas aquí se derivan de las sugerencias y reflexiones de los informantes clave del TJAED. En algunos casos, ya hay planes de implementar cambios y existe consenso sobre su necesidad. En otros casos, hay diferencia de opiniones marcadas o matices entre los informantes. Las recomendaciones son las siguientes:

1. **Capacitar a los funcionarios en materia de Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos y del Sistema Local Anticorrupción.** En este tema fue unánime la opinión de que el reto es inédito y se requiere un programa bien estructurado en materia teórica y jurisdiccional que fortalezcan la capacidad del TJAED de conocer asuntos en materia de responsabilidades de servidores públicos.
2. **Establecer una ruta crítica para la creación de una sala especializada en materia de corrupción.** Por ley debe de haber una sala especializada que se enfoque en los casos graves de responsabilidad de servidores públicos. En la práctica, actualmente se puede considerar que las salas (que ya han comenzado a conocer asuntos en materia de corrupción, aunque aún no llegan los casos a la sala superior) funcionan como salas especializadas en la materia. El personal del TJAED y los magistrados tienen divergencias sobre la temporalidad para crear

la sala especializada, pues algunos piensan que el número de casos que se han recibido y los que habrá en el corto plazo harían que una sala que solo conozca de faltas graves en la materia, tendría una carga de trabajo mucho menor que las salas encargadas de casos cotidianos de justicia administrativa. Se recomienda un ejercicio de planeación estratégica para que el TJAED sea capaz de reaccionar ante diversos escenarios posibles (que incluyen la posibilidad de que se reforme la exigencia de crear salas especializadas) y que les ayude a converger en un plan respecto a la creación de la sala especializada.

3. **Compartir criterios procedimentales.** Magistrados y personal del TJAED coincidieron en que uno de los mayores retos del Tribunal es la conciliación de criterios procedimentales (para resolver la litis, para admitir demandas y para elaborar sentencias). Casos de índole muy similar producen sentencias en un sentido determinado en función de la sala que conoce el caso (en una sala la probabilidad de una declaración de nulidad es más frecuente que en otra sala). Hay diferencia de opiniones sobre la estrategia adecuada para unificar criterios, más allá de establecer mayor diálogo entre los magistrados de las salas ordinarias. Se recomienda una opinión externa centrada en este caso particular, en los que se evalúe las rutas posibles para corregir este problema identificado por todos los entrevistados.
4. **Crear un código de ética.** El personal del TJAED tiene una experiencia amplia en materia jurisdiccional, teoría jurídica, y justicia administrativa, por lo que hay conocimiento de lo que implican altos estándares éticos. Sin embargo, los procesos de deliberación que pueden generar los ejercicios de creación de un código de ética podrían guiar al personal del TJAED en establecer criterios compartidos y generar esa imagen de proyecto colectivo que los entrevistados desean proyectar hacia la ciudadanía.
5. **Diseñar una carrera judicial en el TJAED.** La mayoría de los informantes coincidió que una carrera judicial, con criterios similares a los de servicio civil de carrera, determinara contrataciones y promociones. Los criterios de un sistema semejante, se basaría en capacitaciones certificadas, años de experiencia, evaluaciones y exámenes. A los procedimientos de reclutamiento y ascenso también deberían de vincularse criterios de fijación de remuneraciones salariales, lo que no solamente fortalece el trabajo de la

organización, sino que dota al personal de mayores fundamentos para realizar un trabajo con independencia.

6. **Ampliar acceso a justicia administrativa fuera del municipio capital.** Los esfuerzos de difusión de justicia administrativa se hacen a través de medios de comunicación, carteles y visitas a las colonias. No obstante, el conocimiento de las tareas del TJAED es más accesible para los ciudadanos que viven en el municipio capital. Además del plan de establecer una oficina en Gómez Palacio, deben de considerarse estrategias de acceso en los 37 municipios restantes.
7. **Mejorar elaboración de informes y comunicación mediante sistematización de base de datos.** Se sugiere la recopilación de datos de los expedientes en un sistema digital, que le permita el descubrimiento de hallazgos, que a su vez puedan ser utilizados con herramientas estadísticas para la toma de decisiones. La complejidad de los asuntos es otro de los factores para el análisis. Esto es, que la mayoría o el grueso de las demandas, se refieren a temas tales como infracciones de tránsito o quejas por el cobro de agua, que por la frecuencia con que se recurren estos asuntos, existen criterios establecidos que permiten una ágil resolución, en comparación con otros asuntos diversos a los señalados, que requieren un estudio de fondo de una mayor complejidad.
8. **Mejorar ambiente organizacional.** Algunos miembros señalaron que el edificio actual no facilita la concentración y privacidad requerida para algunas de las tareas, en especial de los proyectistas.

Limitaciones y agenda de evaluaciones

Cabe señalar que la limitación del método proviene de que para confirmar algunas hipótesis es necesario realizar evaluaciones adicionales en el futuro, que incluyan otro tipo de metodologías y que recolecten incluso información con informantes clave externos al TJAED. El análisis cualitativo presentado aquí ofrece una guía para establecer una agenda de evaluaciones para el futuro.

Se recomienda considerar las siguientes evaluaciones:

- Evaluar capacidad organizacional para desempeñar su papel en el sistema local Anticorrupción.
- Evaluar capacidad organizacional para desempeñar su papel de determinar sanciones por daño patrimonial.
- Evaluar el impacto del Tribunal en la eficiencia de la administración pública y su ejercicio legal de sus actos de autoridad: reparación de daños.
- Evaluar el impacto del Tribunal en la eficiencia de la administración pública y su ejercicio legal de sus actos de autoridad: efecto disuasorio. Esto implica recolectar información de la burocracia que de forma más recurrente enfrenta las contestaciones del Tribunal.

Antecedentes del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Durango

En 2004 se fundó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Durango. Desde entonces, contó con características deseables para un órgano es este tipo: contó con autonomía presupuestal y homologación salarial respecto a los miembros del Tribunal Superior de Justicia (Rivera Montes de Oca 2013). En 2010 se transformó en Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, se integró al poder Judicial y conservó la mayor parte de su personal.

El 6 de agosto de 2017 se publicó en el Periódico Oficial del estado de Durango la Ley de Justicia Administrativa del estado de Durango, que establece el proceso de justicia que deberá considerar el Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Durango (TJAED). El 9 de noviembre de 2017 se publicó la Ley Orgánica del TJAED. Los cambios respondieron a que se diera cumplimiento al sistema creado por la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia.

El principio constitucional de acceso a la justicia y que la impartición sea pronta y expedita, de acuerdo a los plazos establecidos por la ley (art. 17 CPEUM) representa un enorme reto para los tribunales, en el sentido de establecer un orden en la organización: una adecuada administración de los recursos económicos y humanos, a fin de cumplir con este precepto establecido en la carta magna.

La justicia pronta y expedita pretende garantizar al justiciable que sus derechos estén protegidos por el Estado y que los tribunales a los que puede recurrir funcionen en un marco de eficiencia y productividad (Amrani-Mekki 2008). Lo anterior no quiere decir que, en busca de la celeridad, se sacrifique la exhaustividad o que la persecución de este objetivo vaya en detrimento de las garantías

procesales. En este sentido, si el legislador ha previsto vías y recursos al alcance de las partes, estas deben garantizarse en el juicio, hasta la resolución final.

De igual manera, la celeridad en los procesos no debe significar tampoco un desequilibrio en los poderes del Estado o una merma en el sistema de balances y contrapesos; máxime, si nos referimos a la justicia administrativa, cuya razón de ser, es la Litis entre la autoridad y los particulares, lo cual no debe entenderse como un menoscabo a las actividades del Estado, sino como la búsqueda imparcial de justicia que deba brindarse a ambas partes. (Amrani-Mekki 2008)

Dicho lo anterior y tratando de alcanzar el ideal constitucional, la evaluación al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado Durango se inscribe en este contexto en el que las reformas constitucionales buscan que nuestro país esté a la vanguardia en el respeto a los derechos humanos.

Con base en el análisis de la normatividad, la exposición vía entrevistas a profundidad con los miembros del TJAED sobre los procesos que tienen a cargo, y análisis de los datos proporcionados por el órgano jurisdiccional, se pretende elaborar una herramienta que permita al propio tribunal y a los magistrados que lo dirigen, establecer estrategias que les permitan cumplir con eficiencia los objetivos del TJAED.

Evaluación de procesos cualitativa: definiciones y objetivos

Según los Términos de Referencia de Evaluación de Procesos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval 2017), la evaluación de procesos analiza “mediante el trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión”.

Es importante subrayar que este tipo de evaluación está enfocada y diseñada para analizar programas de alguna dependencia del gobierno federal (o una dependencia del poder ejecutivo de otro nivel de gobierno), y no necesariamente las actividades procesales de un Tribunal. No obstante, resulta relevante para organismos como el TJAED lo que se refiere a que la evaluación de procesos “busca documentar las buenas prácticas y las áreas de oportunidad de la operación de un programa para contribuir al mejoramiento de la gestión a través de la elaboración de recomendaciones cuya aplicación sea viable (material, técnica y normativamente).” Asimismo, las recomendaciones permitirían identificar acciones para reducir “cuellos de botella”.

Si se considera que los Términos de Referencia citados definen el concepto *áreas de oportunidad* como referidos “a aspectos del diseño, implementación (operación), gestión y resultados del programa que las entidades y dependencias pueden mejorar” y que los *cuellos de botella* se refieren a “aspectos del diseño, implementación (operación), gestión y resultados del programa que las entidades y dependencias pueden mejorar”, se puede concluir que este tipo de evaluación, con las particularidades que se mencionarán más adelante, son útiles para cumplir el objetivo de valorar si la forma en que el TJAED realiza sus tareas le permite lograr sus tareas de forma eficiente, y permite también identificar algunas acciones de mejora.

Lo anterior se desarrollará ajustando los apartados del documento referido al caso específico del TJAED: descripción de las tareas de impartición de justicia administrativa, metodología, descripción de los procesos desde la conformación de expediente a la emisión de una sentencia, hallazgos

provenientes del análisis de datos y de entrevistas con miembros del TJAED, y finalmente se emiten recomendaciones.

Ahora bien, la evaluación que aquí se presenta requiere que se consideren las siguientes particularidades del TJAED:

1. El TJAED cuenta con poco más de un año como responsable de la justicia administrativa en Durango, pues su ley orgánica se publicó el 9 de noviembre de 2017. Si bien, la justicia administrativa era responsabilidad previamente del poder judicial y antes del ejecutivo, en su calidad y atribuciones actuales cuenta con apenas un año.
2. EL TJAED es un órgano autónomo, y la literatura sobre evaluación a entidades semejantes se está construyendo.
3. Los resultados del TJAED son sustanciales y relevantes para el régimen democrático y el derecho ciudadano al ejercicio justo de los actos de autoridad; sin embargo, sus procesos y resultados representan mayores retos en su medición y determinación de impacto que las acciones o programas de la administración pública que tradicionalmente son objeto de distintos tipos de evaluación (por ejemplo, intervenciones de política educativa o de combate a la pobreza).
4. Algunos de los principales procesos del TJAED, relacionados con la revisión de casos relacionados con responsabilidad patrimonial del estado y con faltas graves de servidores públicos, tienen pocos o ningún caso, pero se avizora que serán muchos más frecuentes en los años siguientes.

Por lo anterior, se determinó hacer una evaluación que permitiera al TJAED --dada su naturaleza particular, su contraste respecto a entidades que administran programas que distribuyen apoyos y subsidios con fines más tangibles que la impartición de justicia (y que suelen ser los programas considerados cuando se elaboran metodologías de evaluación), y el tiempo que lleva operando-- conocer una valoración externa de las tareas que lleva a cabo y que le permita al INEVAP establecer

una agenda de evaluaciones específicas que aborden uno o más de las áreas de oportunidad encontradas en el presente estudio.

Es importante señalar que la evaluación aquí realizada tiene objetivos distintos de estudios más frecuentes con criterios cuantitativos. Como lo explicó un informante, “los órganos jurisdiccionales se califican por cuestiones estadísticas, tantos acuerdos, tantas sentencias, productividad. Incluso no podríamos hablar de las sentencias que dictamos en esta sala: cuántas me fueron revocadas.” Tal enfoque es útil, pero debe de complementarse con otros criterios. Como menciona el mismo informante: “No me atrevería ni me arriesgaría a decir que esos [indicadores cuantitativos] son los únicos parámetros.” En este estudio se identifican características cualitativas relevantes para las tareas del TJAED.

En síntesis, se realizó una evaluación de procesos cualitativa y se elaboró una agenda de evaluaciones de otro tipo que sería conveniente elaborar los años siguientes, especificando qué requerimientos de información y qué entidades necesitarían contribuir con datos durante la fase de recolección de datos.

Metodología

Con el objetivo de identificar los procesos más importantes que por ley están a cargo del TJAED, se generó un análisis de la normatividad, de las estadísticas generales producidas por el TJAED y, por medio de entrevistas a informantes clave se identificaron los retos que, en materia organizacional, de capital humano, generación de información, financiero e infraestructura enfrentan en cada uno de los procesos relevantes.

El análisis presentado aquí se realizó con base en los siguientes documentos (no se consideran en el listado las referencias bibliográficas):

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado de Durango
- Ley del Sistema Local Anticorrupción del Estado de Durango
- Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Durango y sus Municipios
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios
- Ley de Justicia Administrativa del estado de Durango
- Ley Orgánica del TJAED
- Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango
- Diagnóstico estatal Durango, parte del Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional, de López Ayllón y García (2010).
- Informes mensuales sobre la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Durango, de enero de 2016 a marzo de 2018
- Entrevistas telefónicas y personales con personal del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Durango

- Revisión hemerográfica de las menciones al Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Durango

La primera parte de la investigación consistió en un análisis de las responsabilidades del TJAED establecidas en el marco jurídico. Además de permitir establecer los objetivos del TJAED, junto con las llamadas telefónicas con miembros del INEVAP y del TJAED, se elaboraron los cuestionarios semi-estructurados para entrevistar a personal clave del TJAED. Dado que las entrevistas tienen el propósito de establecer una conversación abierta sobre las tareas del TJAED, incluyendo áreas de mejora y opiniones sobre lo que podría funcionar de otra manera, se acordó con los informantes mantener la confidencialidad de sus opiniones, juicios y testimonios, por lo que se discuten ampliamente sus ideas, pero no se identifican sus autores.

La segunda parte consiste en un análisis de los informes mensuales del Tribunal, que permite comparar la forma de sistematización de la información con las bases que se podrían elaborar, con base en el Diagnóstico estatal Durango del estudio de López Ayllón y García (2010).

La tercera parte, que constituye la sección principal del análisis, consistió en identificar áreas de oportunidad, posibles cuellos de botella, y disposición a posibles cambios, con base en entrevistas a profundidad con nueve informantes clave que desempeñan sus labores en el TJAED. Los informantes clave incluye a los tres magistrados (sala superior, primera y segunda sala), oficina de la defensoría pública y mediación, secretaría de acuerdos de la sala superior, proyectistas, y oficialía de partes, que depende de la Secretaría Administrativa. Todos ellos fueron entrevistados en ocasiones por otro los equipos de CIDE y el INEVAP. Las guías de la entrevista se incluyen en los anexos.

Es importante aclarar que las entrevistas a profundidad no es simplemente un ejercicio de percepciones. La metodología hace énfasis en determinar si un juicio (por ejemplo, “el trabajo del TJAED tiene un efecto sobre la administración pública”) se complementa con elementos, evidencias o mención de hechos que pudiera respaldar la información (por ejemplo, “las entidades de la administración estatal cuyo trabajo ha sido contestado en un proceso en el Tribunal, han capacitado

a los funcionarios que atienden al público para que sus actos sean apegados a derecho”). Así, en el análisis de las entrevistas se identificaron citas con las características siguientes:

1. Se refieren a un proceso relacionado con las tareas que por ley corresponden al TJAED.
2. Identifican áreas de oportunidad o problemas que pudieran dificultar el cumplimiento de las tareas del TJAED
3. Las opiniones se sustentan con ejemplos o razonamientos que fundamentan la afirmación.

Evaluaciones futuras podrán desarrollar los hallazgos de las entrevistas con otros métodos, para sopesar las conclusiones aquí expuestas.

Dado que la evaluación genera algunas recomendaciones para modificar algunos procedimientos que podrían fortalecer procesos relevantes para la impartición de justicia administrativa, es importante conocer las condiciones organizacionales para el cambio en los procesos. Para ello se realizó una tanda adicional de entrevistas con la metodología que se describe a continuación.

Particularmente el tema de fondo fue saber cómo el entorno organizacional podría promover o inhibir los cambios organizacionales. La lógica de la entrevista consistía en (1) identificar los nodos del proceso clave, o más complicados a juicio del entrevistado, (2) las ideas de modificación o cambio que ellos consideran deberían instalarse en atención al nodo discutido, (3) cuestionar al entrevistado sobre las condiciones organizacionales que podrían surgir de tratar de implementar esta innovación. Estas condiciones son básicamente impedimentos normativos, altos costos de transacción o inexistencia en otro tipo de motivaciones no pecuniarias (proclividad afectiva). También se preguntó sobre otras fuentes efectivas para provocar cambios en la organización (presión social, presión de las autoridades, etc.). El *rapport* y la entrevista se anexa al final de este documento.

Objetivos y procesos del TJAED según la normatividad

En la tabla siguiente se describe los procesos en los términos de ley y posteriormente se describen con mayor precisión cada uno de ellos.

Parámetro	Fundamento de Ley
1) La problemática que pretende atender	“El Tribunal de Justicia Administrativa es la autoridad jurisdiccional dotada de plena autonomía para dictar sus fallos; tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal, municipal y los particulares.” “Es competente para imponer las sanciones a los servidores públicos del Estado, de los Municipios y de los Órganos Constitucionales Autónomos, por responsabilidades administrativas graves y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; fincará a los responsables, el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de entes públicos, locales o municipales. “El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley. Asimismo, es competente para conocer y tramitar los juicios que se presenten en materia de responsabilidad patrimonial del estado y sus municipios” (Art 1 de la Ley Orgánica del

	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango)
2) El contexto y las condiciones en las que opera	<i>Contexto:</i> “El Tribunal de Justicia Administrativa forma parte del Sistema Local Anticorrupción en los términos de la legislación correspondiente y estará sujeto a las bases establecidas en los artículos 113 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, la Ley del Sistema Local Anticorrupción, y demás ordenamientos que resulten aplicables para el ejercicio de su función”. Art 2 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango <i>Condiciones:</i> El Tribunal se integra con tres magistrados numerarios y tres magistrados supernumerarios, quienes suplirán a los propietarios en sus ausencias temporales que no excedan de un año. Art 9 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango El Tribunal funcionara por medio de una Sala Superior y dos Salas Ordinarias. Art 18 De la ley Orgánica de Justicia Administrativa La Sala Superior conocerá en segunda instancia de los asuntos contencioso administrativos de su competencia que le sean remitidos por las Salas Ordinarias a través de los recursos interpuestos por las partes en términos de ley. El recurso ordinario de su conocimiento será la revisión, sin perjuicio de los demás que se establezcan en la parte

	adjetiva de la Ley de Justicia Administrativa. (Art. 21 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango) La Salas Ordinarias del Tribunal conocerán en primera instancia de los asuntos contenciosos administrativos de su competencia que le sean turnados de conformidad al orden de presentación de las demandas en la oficialía de partes (Art. 22 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango)
3) Se identifiquen los principales procesos en la normatividad vigente que conducen a la generación y entrega de los bienes y/o servicios que contribuyen al logro de sus objetivos	“El juicio contencioso administrativo, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la presente Ley. Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación. Las autoridades de la Administración Pública Estatal y Municipal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.” (Art. 100 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Durango) “Las partes podrán promover en juicio, ya sea directamente ante la Sala Ordinaria del conocimiento, la Sala Superior o ante el Pleno; o por correo certificado con acuse de recibo del Servicio Postal Mexicano cuando radiquen fuera de la residencia de éstas.” (Art. 103 de la ley de Justicia Administrativa del Estado de Durango) “Los Secretarios Proyectistas deberán elaborar los proyectos · de resoluciones con la oportunidad que permita al titular de Sala resolver en los plazos y términos que establezca la ley de Justicia

	Administrativa del Estado de Durango.” (Art.28 RITJAED) El recurso de revisión es competencia de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa y es procedente contra los acuerdos y resoluciones dictados por los Magistrados de las Salas ordinarias del Tribunal que: I. Admitan o desechen la demanda; II. Nieguen o revoquen la suspensión, a excepción del caso contenido en el último párrafo del artículo 159 de esta ley; III. Admitan o nieguen la intervención del tercero perjudicado; IV. Concedan, nieguen, modifiquen o revoquen la suspensión de los actos impugnados; V. Por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; VI. Decidan incidentes; VII. Decreten o nieguen el sobreseimiento; VIII. Pongan fin al procedimiento de ejecución de la sentencia; y IX. Las sentencias que decidan la cuestión planteada por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso, cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de la sentencia. Art. 222 Ley de Justicia Administrativa del Estado de Durango.
--	---

Descripción del proceso

La problemática que pretende atender

De acuerdo al marco jurídico que rige y sustenta al Tribunal de Justicia Administrativa, este tiene como población objetivo a todos los habitantes del estado de Durango, descritos en el apartado demográfico que se explicó con anterioridad. La particularidad del tribunal, o si se prefiere el objeto

de este órgano jurisdiccional es el de resolver los conflictos que pueden suscitarse entre las autoridades y los ciudadanos.

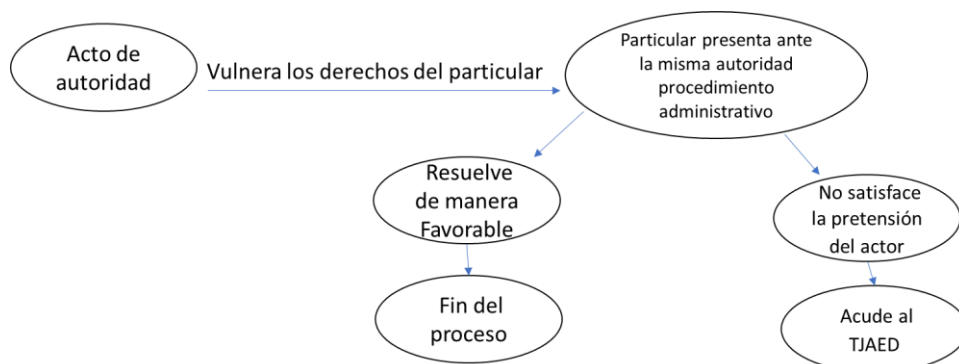
Lo anterior tiene sustento en el principio clásico de división de poderes y se refuerza en la reciente ola de protección a los derechos humanos, sobre todo en lo que se refiere al acceso a la justicia y al debido proceso.

Como es sabido, la justicia administrativa ha recorrido el camino de, formar parte del ejecutivo, posteriormente del poder judicial y, por último, estableciéndose como un verdadero contrapeso, en un órgano autónomo capaz de garantizar de mejor manera el principio de imparcialidad.

En este caso, el ciudadano tiene la posibilidad de acudir a la autoridad a partir de un procedimiento administrativo, pero en este caso, aun no se excita el órgano jurisdiccional; sino que, con arreglo a las leyes, las propias autoridades habrán de resolver sobre el acto administrativo del que se duele el ciudadano.

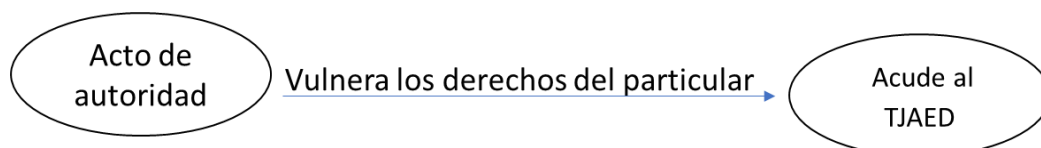
Podría pensarse que, en esta etapa procesal, el ciudadano se encuentra en desventaja, pues es la misma autoridad quien revisa su propio acto de autoridad, que, a juicio del justiciable, le causa un agravio. No obstante, para eso es que existe un tribunal de justicia administrativa.

La otra función importante de los tribunales de justicia administrativa, a partir de las reformas, que crean el sistema nacional anticorrupción, es el de ocuparse del estudio de las faltas graves cometidas por los servidores públicos y sancionar estas conductas. Además del elemento novedoso, de sancionar también a los particulares, que establecen relaciones con los gobiernos, tal es el caso de las licitaciones públicas, por ejemplo.



En esquema anterior, el particular agota la instancia de presentar procedimiento administrativo frente a la autoridad. **(Cap. IV de la LJAED)**

No obstante, el justiciable puede renunciar al procedimiento administrativo ante la autoridad y acudir directamente al Tribunal, tal y como se muestra en el siguiente esquema.



El contexto y las condiciones en las que opera

El contexto del Tribunal de Justicia administrativa del Estado de Durango, se enmarca en un proceso de transformación institucional del estado mexicano, que busca nuevos mecanismos que garanticen la transparencia y que puedan potenciar la cultura de la legalidad en los servidores públicos. En este sentido es que surge el Sistema Nacional Anticorrupción, como un esfuerzo por erradicar este terrible flagelo, que lastima fuertemente a la sociedad mexicana y a sus instituciones.

Las mediciones internacionales de Transparency.org, ponían a nuestro país como uno de los más corruptos por lo menos de la OCDE y con serios problemas de corrupción frente al resto de los países de América Latina.

En otras latitudes se han puesto en marcha una serie de medidas para combatir la corrupción, medidas tales como comisiones o zares anticorrupción, que, por las características culturales e históricas, han funcionado como un traje a la medida. Sin embargo, el tamaño del problema en el país, no obstante, los esfuerzos ya realizados con anterioridad, tales como leyes y fiscalías especializadas, no se resolvía con estas medidas, pues la corrupción en México es sistémica

Así pues, es que se propuso una solución también de manera sistémica, un engranaje que pudiera ir desactivando las cadenas de corrupción que se han ido formando durante varias décadas.

En este sentido es que el Sistema Nacional Anticorrupción, representa la articulación de instituciones ya existentes, tales como la Secretaría de la Función Pública, La Auditoría Superior de la Federación, La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Tribunal Federal de Justicia Administrativa y El Consejo de la Judicatura Federal.

Es así, que como el problema señalado es de orden nacional, se requiere de la intervención de los tres órganos de gobierno, por lo que se estableció que los estados replicasen el mismo esquema nacional, conformándose los Sistemas Locales Anticorrupción

De esta manera el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango, no es un órgano jurisdiccional nuevo, pues en cierto sentido la justicia administrativa, ya existía en la entidad desde hacía mucho tiempo. Lo que sí es nuevo, es su autonomía y la función novedosa de sancionar a los servidores públicos por las faltas graves cometidas, independientemente de que estas constituyan un delito que pueda perseguirse por la vía penal.

Las condiciones en las que opera

Como parte de las reformas legales que dan origen al Sistema Nacional Anticorrupción, se prevé que exista un tribunal de Justicia Administrativa que conozca de las controversias entre la administración pública Estatal y Municipal y los particulares; y que además conozca del procedimiento contra los servidores públicos por faltas consideradas como graves.

Es así que el Tribunal de Durango, funciona con tres magistrados, en una estructura biinstancial, conformada por dos salas de primera instancia y una sala superior.

Para ser Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango, se prevén los siguientes requisitos:

Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación;

III. Poseer título de Licenciado en Derecho o equivalente, con antigüedad mínima de diez años, expedido por institución legalmente facultada para ello y registrado ante las autoridades correspondientes;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitaría para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

V. Haber residido en la entidad durante dos años anteriores al día de la designación;

VI. No haber sido Gobernador del Estado, titular de alguna de las Secretarías de Despacho del Ejecutivo, Fiscal General, Diputado, Diputado Federal, Senador, Presidente, Síndico, Regidor del

Ayuntamiento, Consejero, Comisionado de alguno de los Órganos Constitucionales Autónomos, durante el año previo al día de la designación; y

VII. No haber ocupado cargo directivo de ningún partido político, en los últimos tres años.

Además de esta organización a partir de dos salas ordinarias y una sala superior, el Tribunal estará compuesto por los siguientes órganos:

I. Una Secretaría de Acuerdos de Sala Superior;

II. Una Secretaria de Acuerdos de la Junta de Gobierno y Administración y de Presidencia;

III. Una Secretaría Administrativa;

IV. Secretarías de Acuerdos de Sala Ordinaria;

V. Secretarías de Proyectos de Sala;

VI. Actuarías de Sala;

VII. Visitaduría Jurisdiccional y Administrativa;

VIII. Oficialía de Partes;

IX. Defensoría Pública y Mediación;

X. Comité de Transparencia;

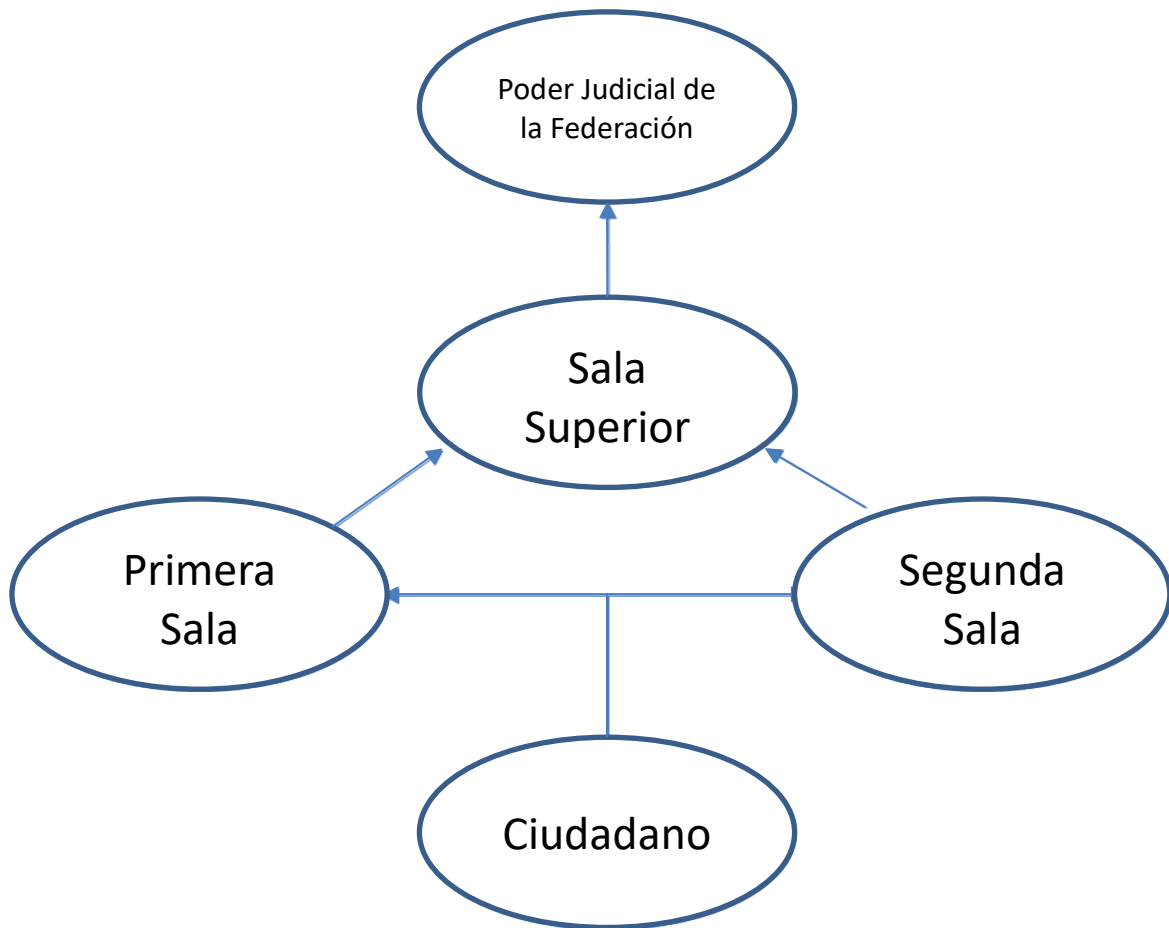
XI. Unidad de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; y

XII. Informática (Art 18 LOTJAED)

Los recursos que conocen las salas de primera instancia, son los correspondientes al juicio contencioso administrativo, que justamente, como señalamos en el objeto del tribunal, tiene como fin dirimir las controversias entre las autoridades de la administración pública estatal y municipal y los particulares, además del procedimiento contra servidores públicos por faltas graves.

En el caso de la sala superior, esta conocerá del recurso de revisión y de apelación, como otro recurso al que tiene derecho el justiciable para inconformarse con la resolución de las salas de primera instancia.

Por último, el justiciable tendrá como opción el amparo ante el Poder Judicial de la Federación, frente a las resoluciones del tribunal local.



Etapas del proceso y fundamento jurídico

Las etapas son las siguientes:

1. Demanda.
2. Contestación.
3. Suspensión.

4. Audiencia.

5. Sentencia.

6. Recursos.

7. Cumplimiento de la sentencia.

1.- Demanda

“La demanda deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la Sala ordinaria con jurisdicción territorial en el municipio en el que tenga su domicilio el demandante, dentro de los quince días siguientes al que surta efectos la notificación del acto o resolución que se impugna; o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo, cuando no exista notificación legal”. (Art.132 LJAED)

2.- Contestación

“Admitida la demanda, se correrá traslado de la misma a las partes para que la contesten en el término de quince días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento. Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente. El plazo para la contestación de la ampliación de la demanda, será de diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación de la misma.” (Art 145 LJAED)

3.- Suspensión

“La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, al momento en que se otorgue esta medida cautelar. No se otorgará la suspensión si se causa perjuicio al interés público, se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio”. (Art.157 LJAED)

4.- Audiencia

“Abierta la audiencia el día y hora señalados, el Secretario de Acuerdos llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la ley deban de intervenir, y determinará quienes deban permanecer en el lugar en que se lleve a cabo la diligencia y quienes en lugar separado para ser introducidos en su oportunidad” (Art.200 LJAED)

5.- Sentencia

“La sentencia deberá dictarse dentro de los quince días siguientes a la celebración de la audiencia del juicio, y se ocupará exclusivamente de las personas, acciones, excepciones y defensas que hayan sido materia del juicio.” (Art. 207 LJAED)

6.- Recursos

“El recurso de revisión es competencia de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa y es procedente contra los acuerdos y resoluciones dictados por los Magistrados de las Salas ordinarias del Tribunal” (Art. 222 LJAED)

“El recurso de revisión se presentará dentro de los diez días siguientes a partir de que se admita o deseche la demanda, de conformidad con las causas establecidas en el artículo que antecede”. (Art. 223 LJAED)

7.- Cumplimiento de la sentencia

“La declaración de que la sentencia ha causado ejecutoria deberá comunicarse a las partes para su cumplimiento; en caso de ser favorable al actor, se prevendrá a las autoridades demandadas sin demora alguna, para que dentro de diez días rindan el informe correspondiente”. (Art. 214 LJAED)

“Si dentro del término a que se refiere el artículo anterior, la autoridad no cumple con la sentencia o su cumplimiento es excesivo o defectuoso; o, habiéndola cumplido, en cualquier tiempo repite el acto declarado inválido o nulo; o bien, no rinde el informe que corresponda, se le aplicará una multa de diez a sesenta veces la Unidad de Medida y Actualización. Independientemente de esta sanción, la Sala del conocimiento comunicará al superior jerárquico de la autoridad de que se trate, la actitud de desobediencia, a fin de que lo conmine al cumplimiento de la resolución, en un plazo de cinco días.

Cuando no exista superior jerárquico, el requerimiento se hará directamente a la demandada”. (Art. 215 LJAED)

Como se mencionó en el apartado anterior, **las salas de primera instancia** del Tribunal de Justicia Administrativa, como ha quedado asentado en el capítulo de fundamento de ley, conocen del **juicio contencioso administrativo**, el cual, en términos generales, ocurre de la siguiente manera:

El ciudadano llega al TJAED y se canaliza al área de defensoría jurídica, en el área de defensoría jurídica está el director y su auxiliar, lo atiende uno u otro, le reciben la documentación que trae, le solicitan los documentos necesarios para poder acreditar el interés jurídico, el defensor público o su auxiliar, analizan si está en tiempo para poder presentar la demanda y darle seguimiento, le fijan una fecha para que se presente a firmar su demanda.

Una vez integrada y firmada la demanda con las pruebas que se requieren para declarar la nulidad del acto, presentan la demanda en la oficialía de partes y la oficialía de partes le recibe con las copias que le dan y constata lo que le están entregando.

La oficialía de partes, registra en un libro la demanda que se está presentando, contra que acto autoridad se presenta la demanda y conforme al turno distribuye a la primera sala o a la segunda sala. La demanda llega a la sala que le haya correspondido, le reciben, le sellan de recibido, le firman la hora y fecha en la que se está recibiendo.

Una vez en la sala ordinaria, en la secretaría de acuerdos, corresponde a los auxiliares integrar el expediente. El expediente se integra de acuerdo al número consecutivo que le corresponda, el tipo de materia, se identifica la caratula con la parte que promueve la demanda, contra que autoridad, en qué fecha se está iniciando el procedimiento y se le escribe a mano el número de expediente que le corresponde.

Posteriormente, se envía a la secretaría de acuerdos, para que elabore el acuerdo correspondiente; la secretaría de acuerdos, verifica la demanda, ve la oportunidad, la legitimación, si hay o no hay motivo de prevención de la demanda; si hay prevención se manda a prevenir para que se realicen las acciones, la demanda se puede desechar o admitir.

Si la demanda es de admitirse, se dicta el acuerdo de admisión correspondiente, el magistrado (a) correspondiente lo aprueba. En el acuerdo de admisión se señala quién presenta la demanda, contra qué autoridad, qué es lo que reclama, cuáles son las pruebas ofrece y se señala fecha de audiencia.

La ley establece que sean los 45 días siguientes a la admisión de demanda, se verifica que la persona que está autorizada en la demanda tenga su registro de cedula registrada en el libro que para ese efecto obra en el tribunal.

Una vez realizado lo anterior, se practica la diligencia de notificación, posteriormente a que se notifica, después la autoridad hará el acuerdo de admisión o resolverá que precluyó el derecho para la solicitud.

En algunas ocasiones la parte actora, solicita algunas garantías o solicita la ampliación de la demanda, en caso de que esto suceda, se le corre traslado a la autoridad (demandada) para que solvente lo solicitado por la parte actora.

Posteriormente se celebra la audiencia de alegatos y una vez concluida la audiencia, se cierra la etapa de instrucción y se está en posibilidad de dictar la sentencia.

Existen situaciones especiales, por ejemplo, un tercero perjudicado o que alguna autoridad no haya sido debidamente emplazada, porque son foráneos, por lo que en esa circunstancia se pide el auxilio de otro tribunal para que lo desahogue (exhorto).

Después de la sentencia, se notifica a las partes el sentido de la misma, y estas tienen posibilidad de promover el recurso de revisión, la ley establece el termino de diez días.

Problemática sugerida por los informes del TJAED

Uno de los hallazgos importantes en las entrevistas practicadas al personal del Tribunal, es el rezago de expedientes, que justamente contrasta con la búsqueda de justicia pronta y expedita. En este sentido cabe la pertinente aclaración de que esto no quiere decir que sea una acción deliberada de quienes colaboran en el órgano de administración de justicia, ni de quienes lo dirigen, pues en realidad su origen es multifactorial.

Las cargas de trabajo

El primer aspecto a tomar en cuenta es la carga de trabajo que llega al tribunal, en este sentido vale la pena hacer mención de que las autoridades más demandadas, son el Gobierno del Estado de Durango y el Ayuntamiento de Durango Capital. Aun cuando hay otras poblaciones importantes tales como Gómez Palacio, es la ciudad de Durango la que concentra un mayor número de ciudadanos que se presentan ante el tribunal de Justicia Administrativa.

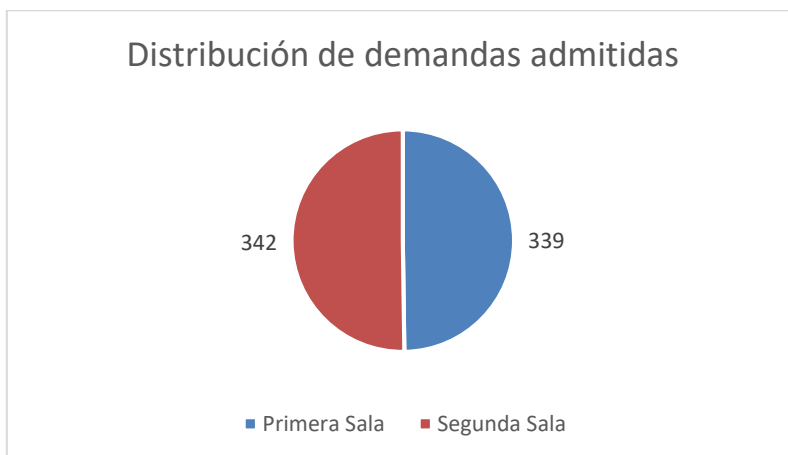
Durango ocupa el lugar Número 24 a nivel nacional, en cuanto al número de población, con un total de 1,754,754 habitantes, de acuerdo la encuesta intercensal de INEGI en 2015.

Las ciudades más pobladas de Durango son:

Total estatal	1,754,754
Durango	654 876
Gómez Palacio	342 286
Lerdo	153 311
Pueblo Nuevo	50 417
Santiago Papasquiaro	48 482

Fuente INEGI. Encuesta Intercensal 2015

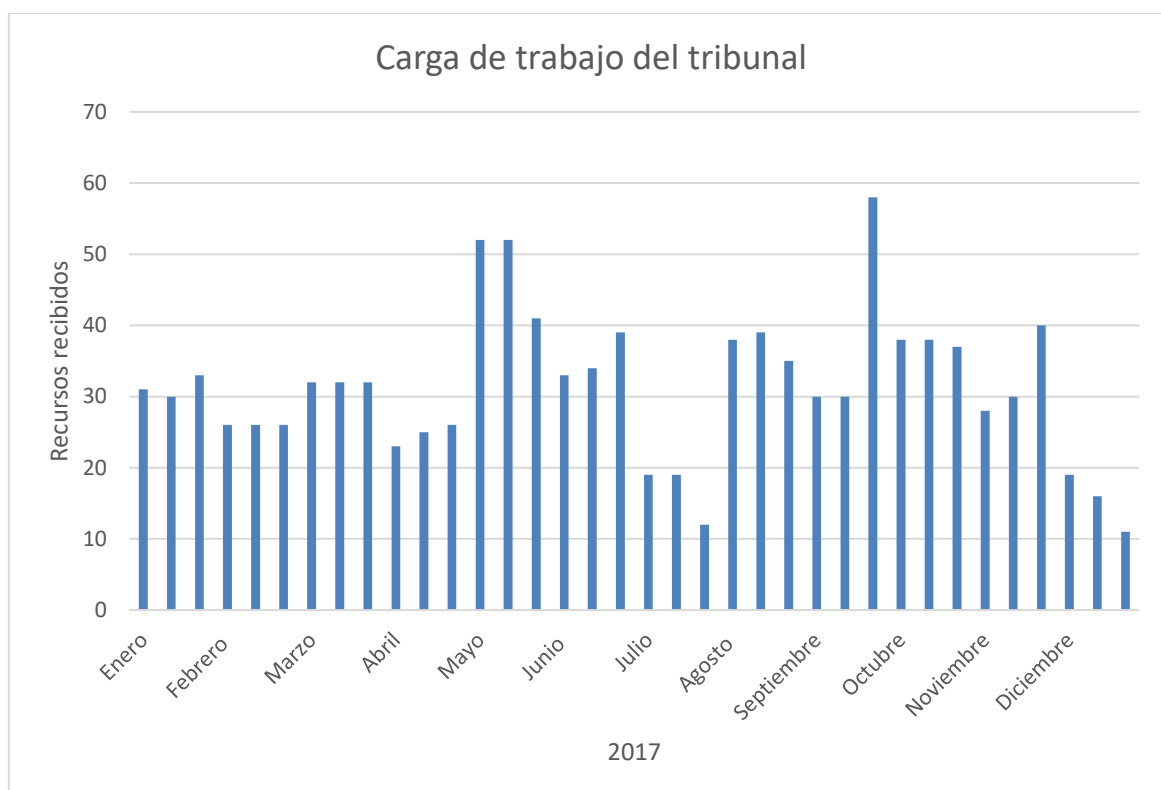
Tomando como base el año 2017, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango, tuvo un total de 681 demandas admitidas, distribuyéndose de la siguiente manera: 339 para la primera sala y 342 para la segunda sala.



Agregando los recursos de revisión (332) que conoció la Sala Superior durante la misma anualidad, la distribución de la carga de trabajo del tribunal en cuanto a admisión de recursos sería la siguiente:



Carga de trabajo del tribunal distribuida durante todo el año



Como se puede observar en la gráfica, el promedio de recursos, demandas admitidas para primera y segunda sala; y de revisión para sala superior es de 31, sin embargo, la distribución no es uniforme, hay meses como mayo y octubre en los que se incrementa la actividad y otros como julio y diciembre en los que disminuye considerablemente.

Sobre la descripción de la estadística anterior, cabe hacer mención que el estudio realizado por el CIDE a los Órganos de Justicia Administrativa en el Año 2010, permitió una

investigación más profunda, puesto que se tuvo a la mano un número considerable de expedientes del tribunal contencioso administrativo, lo que permitió, realizar una investigación más completa de tipo cuantitativo en el que se pudieron establecer inferencias interesantes, que permitieron una mejor toma de decisiones a quienes dirigían este órgano jurisdiccional.

Análisis de entrevistas sobre procesos

En los siguientes apartados se analizan los argumentos ofrecidos por informantes clave del TJAED en materia de (1) Efectos de la actividad del TJAED en la administración pública estatal, (2) Sobre diferencia de criterios, (3) Sobre la ley de responsabilidades de servidores públicos y el sistema local anticorrupción, (4) Sobre mejora de procedimientos, (5) Sobre manejo de expedientes, y (6) Condiciones organizacionales para el cambio de procesos.

Efectos de la actividad del TJAED en la administración pública estatal

La literatura sobre justicia administrativa señala que una de las razones por las que los tribunales que revisan actos de autoridad tienen un efecto, es el efecto disuasivo sobre las burocracias del poder ejecutivo. ¿Qué tanto perciben los integrantes del TJAED que han tenido un impacto? Más allá de su propia percepción, ¿lo miembros del TJAED identifican o sugieren evidencias de que en realidad ha habido un efecto de su trabajo? Si bien no se puede ser conclusivo con un análisis de percepción sobre el propio trabajo, sí es válido contrastar las expectativas de la literatura con las evidencias citadas por el TJAED. Un trabajo más conclusivo sobre el impacto tendría que venir de un estudio que evaluara reacciones mediante la recolección de testimonios y usuarios y autoridades sobre sus cambios de comportamiento debido a la posibilidad de que los actos de autoridad puedan ser contestados. Lo anterior complementaría lo hallado en este documento.

La mayoría de los miembros del TJAED considera que la procuración de justicia administrativa ha tenido efectos positivos sobre el comportamiento de la administración pública estatal, con los siguientes argumentos:

- Antes de que existiera la posibilidad de contestar un acto de autoridad mediante una resolución del TJAED, había numerosas arbitrariedades: se imponían multas, por ejemplo, sin establecer incluso fecha, hora o motivación. Conforme los criterios que comenzó a dictar el TJAED (en su estatus previo y durante el último año) se fueron conociendo, las autoridades estatales se han preocupado por que sus resoluciones estén fundadas y motivadas.

Como se explicó en la sección metodológica, más allá de la percepción sobre el propio trabajo o la justificación de los que hace el TJAED, las afirmaciones son relevantes si se fundamenten con hipótesis o conjeturas razonables que muestren que existe una reacción de la burocracia estatal ante las tareas del TJAED:

- Hubo entidades de la administración estatal (Secretaría de Salud, Secretaría de Seguridad, alguna dirección municipal, entre ellas) que se acercaron para que el Tribunal explicara los criterios que aplicaba, para que conocieran los requisitos que sustentan un acto de autoridad.
- Incluso, los actos del TJAED han generado molestias entre algunos funcionarios que consideran que las impugnaciones dificultaban innecesariamente sus actividades (por ejemplo, en algunos actos de autoridad se requieren dos testigos, un requisito a veces difícil de cumplir y que facilita la revisión del acto de autoridad). Es decir, los funcionarios del Tribunal mencionan que perciben un proceso de aprendizaje por parte de las entidades administrativas cuyos actos de autoridad han sido revertidos por el TJAED. Los procesos se han vuelto más cuidadosos, presumiblemente por la posibilidad de que el ciudadano agraviado interponga el caso correspondiente y la resolución sea anulada. Esto revela que

también hay que capacitar y comunicar a los miembros de la administración estatal sobre los objetivos e importancia de la justicia administrativa.

Lo anterior describe exactamente la expectativa existente con relación al Tribunal, según Talley y Welch (1999), citados por López Ayllón y García García (2017). La existencia de tribunales administrativos serviría para disuadir a las autoridades a abusar de su poder, gracias a la probabilidad de que el ciudadano active la intervención del Tribunal y la probabilidad de que pueda ganar una demanda. En el mismo espíritu, se cumple con el doble espíritu al que hacen referencia López Ayllón y García (2017): el Tribunal se encarga de dirimir controversias entre la administración y los ciudadanos, y al mismo tiempo crea incentivos para que la autoridad evite actos que afecten a los ciudadanos. “Una corte administrativa fuerte debe contar con un amplio acceso, tener las capacidades suficientes para hacer efectivas sus resoluciones y contar con facultades para imponer daños y perjuicios a la autoridad cuando el caso así lo amerite.” (López Ayllón y García 2017, p.266).

No obstante lo anterior, los informantes también compartieron algunos matices respecto a la capacidad de que el trabajo del TJAED pudiera incidir en las decisiones de la administración pública. Señalaron por ejemplo que la magnitud de los actos que son contestados a favor del particular posiblemente no representen una magnitud que pueda afectar a las entidades. El razonamiento es que si se realizan miles de actos de autoridad y solo algunos pocos cientos son impugnados, las entidades pueden simplemente asumir que un porcentaje pequeños de sus actos se revertirán y tendrán que devolver, por ejemplo, las multas establecidas.

En otras palabras, ¿es suficiente que algunos casos sean contestados para modificar el comportamiento de la burocracia estatal? En análisis económico del derecho se conoce que no es necesario que todos los actos sean revisados para que ello tenga un efecto sobre el que ejecuta los actos. Basta que la probabilidad de que se impugne un acto mal fundamentado sea suficientemente alta para que ello pueda crear incentivos para esforzarse en mejorar su conducta. Para ser conclusivo, se requieren evaluaciones específicas en las que se estime directamente el comportamiento de las entidades cuyos actos han sido frecuentemente revisados por TJAED.

Sobre diferencia de criterios

Uno de los temas más recurrentes durante las entrevistas fue la coincidencia en que los criterios de las salas frecuentemente son divergentes, a pesar de que con frecuencia los casos que se revisan son similares (un alto porcentaje son infracciones o casos contra el impuesto predial). Al tratarse de un Tribunal con estructura biinstancial (dos salas y una sala superior), cada sala tiene facultades para determinar lo concerniente al caso que le corresponde revisar, pero se esperaría, como señalan los informantes, que haya unificación de criterios en lo que toca a cuestiones procedimentales.

Se argumentó que era necesario construir una imagen del TJAED, lo que requeriría un trabajo colegiado y una discusión jurídica de los criterios empleados en asuntos de la misma índole. Hubo coincidencia en que, si se comparan asuntos de la misma naturaleza y se contrastan las sentencias y argumentaciones jurídicas de las salas, las interpretaciones son muy variantes.

Hay diferencias de interpretación sobre los objetivos de la impartición de justicia administrativa, y se cuestionó que en algunos casos se concibiera la tarea como buscar la nulidad, pues eso deterioraría la impartición de justicia y afectaría la percepción pública sobre la imparcialidad del Tribunal.

Una concepción contrastante es que justo el TJAED debe de examinar con sumo rigor el acto de autoridad, lo que tiene como consecuencia que frecuentemente el resultado será la nulidad. En coincidencia con esta posición, algunos consideran que el hecho de que alrededor del 95% de los casos que se llevan en la Defensoría deriven en sentencias favorables a quien impugna autos de autoridad. Desde punto de vista, las sentencias favorables a los justiciables serían un indicador de eficiencia del Tribunal.

Otros argumentan que más que revisar porcentajes de nulidad, se debe de observar como principal indicador si los recursos presentados son confirmados en sala superior y, en los casos en los que el afectado promueven un juicio de amparo contra una sentencia cuyo proyecto fue elaborado en la

sala, que no sea concedido es un elemento que sugiere que el proyecto con una adecuada fundamentación jurídica.

Uno de los problemas de que haya diferentes criterios, y que el resultado esté en función de la sala asignada, es que los litigantes esperan que el orden de asignación de sala (los asuntos se turnan de forma intercalada, en el orden que llegan a oficialía de partes) les favorezca.

Un problema adicional es que el TJAED no tiene posibilidad de generar jurisprudencia (se basan en jurisprudencia de las Cortes), lo que incrementa la frecuencia con que cada sala establece criterios que contrastan con la otra sala, así se trate de los mismos asuntos.

Las opiniones sobre cómo enfrentar la divergencia de criterios para casos semejantes no son coincidentes. Aunque el Magistrado Presidente y los Magistrados de la primera y segunda sala coinciden en una junta de gobierno, tal figura solo revisa asuntos administrativos. Más allá de la comunicación entre magistrados, sujeta a las voluntades de las personas, se consideraron elementos estructurales. En algunos casos, se consideró una reforma de ley para que un órgano colegiado genere su propia jurisprudencia. Otra posibilidad es una reforma que le permita al Magistrado Presidente establecer una directriz, pero otros informantes lo consideraron riesgosos y en contra de la naturaleza de la estructura del Tribunal. Algunos refirieron que la capacitación que podría acompañar una carrera judicial, podría ser un elemento que contribuya a las coincidencias entre los criterios de las salas.

La divergencia de criterios requiere de una discusión amplia en el TJAED y de opiniones externas centradas exclusivamente en la discusión sintetizada en este documento.

Sobre la ley de responsabilidades de servidores públicos y el sistema local anticorrupción

Probablemente el mayor reto para el TJAED es la impartición de justicia en el contexto de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos y del Sistema Local Anticorrupción en el que se encuentra

inmerso el Tribunal a raíz de la reforma constitucional. Conocerá asuntos de corrupción de servidores públicos, lo que implica un reto grande de capacitación, pues las tareas que el TJAED realiza cotidianamente (principalmente, juicios de nulidad), son muy distintos procedimentalmente respecto a los casos de corrupción.

Ya un municipio, a través de la autoridad investigadora del órgano, de la contraloría, están iniciando procedimientos por conductas que se consideran que son faltas graves, y han remitido el expediente para que el TJAED califique si esa conducta está considerada como grave y se lleve a cabo el procedimiento. En otro caso, están promoviendo recursos porque la autoridad considera no iniciar la investigación, entonces el particular promueve recurso para que el TJAED lo conozca. Un procedimiento que ejemplifica la relevancia de esta materia es que por un acuerdo de sala superior se determinó que llegaran a sala superior y de ahí se turnaran a cada una de las salas, para que no llegue directamente por oficialía. Los que conocen el asunto son las salas, que tienen el procedimiento de cómo va a estar admitidos o desechados.

Es necesario subrayar que el TJAED solo atiende las faltas graves de servidores públicos. Las que no se consideren graves serán materia de los órganos internos de control que correspondan. Uno de los debates internos es la necesidad y la temporalidad de creación de una sala especializada en materia de corrupción, como las habrá en el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Los informantes consideran que además del problema principal (que en este momento no existe la capacitación requerida) se suma que el personal del TJAED es reducido.

Sin la sala especializada, actualmente las dos salas fungirían en la práctica como salas especializadas en materia de corrupción, puesto que conforme les llegue los casos les serán turnados, cuenten o no con la especialización en la materia.

Algunos consideran que la creación de la sala especializada en el corto plazo se enfrentará con que tendría muy pocos casos, lo que sería muy desigual en cuanto a carga de trabajo respecto a la sala o salas ordinarias. Los casos de responsabilidad de funcionarios públicos hasta el momento son muy pocos, lo que contrasta con los cientos de asuntos que trata el TJAED. Desde esta perspectiva, se

mencionó que debe de considerarse el momento adecuado en que cree la sala especializada, en función de un análisis cuidadoso de la evolución en la frecuencia de casos de ese tipo. Se planteó como ejemplo el caso federal, en el que distribuyen la carga de trabajo a distintos estados, sin necesidad de crear una sala especializada en cada una de las salas. Otro informante coincidió en que por el momento los casos son pocos, pero consideró que el número crecerá de forma acelerada en el corto plazo, por lo que no coincide con que sea necesario esperar a que los casos abunden para crear una sala especializada.

Un consenso de todos los entrevistados es la necesidad de capacitación en esta materia: cursos, diplomados, e incluso, que haya una estrategia que permita hacer maestría y doctorado. Enfatizaron la necesidad de capacitación permanente, sobre todo en consideración de la naturaleza cambiante del área que les corresponde. Lo óptimo sería, además de la organización de cursos y programas de diplomado o incluso programas de posgrado, que se vincule la actividad de capacitación con un programa de carrera judicial.

Sobre responsabilidad patrimonial por daños causados por el estado

A diferencia de otros estados, donde los asuntos administrativos o los referidos a daño patrimonial involucran a comunidades indígenas, en Durango no ha habido casos semejantes, con base en la información del personal entrevistado.

Los informantes señalan que el TJAED, por disposición constitucional y por jurisprudencia, está obligado a cumplir los principios de convencionalidad. No obstante, los tribunales administrativos y los asuntos fiscales son de estricto derecho, por lo que es complejo suplir la deficiencia de la queja. Dado que los asuntos que conoce el TJAED son actos de autoridad, los mismos deben de presumirse legales mientras el mismo Tribunal no cambie la presunción de legalidad.

En los casos donde tienen que suplir también la deficiencia de la queja es en los asuntos de los miembros de las corporaciones de seguridad pública. Por disposición constitucional, cuando un

policía es despedido y el considera que su despido fue injustificado, a quien le compete el conocimiento de estos asuntos es a los tribunales, no al tribunal laboral. En este tema, argumentan, ha habido una transformación donde se concibe que la relación que existe entre el policía y el estado es administrativa y no laboral, lo que se ha reflejado en jurisprudencia de la corte.

Sobre mejora de procedimientos

Hay oportunidades de mejorar con acciones que van desde aditamentos de muy leve inversión (reponer aditamentos de trabajo elementales, como sellos fechadores) hasta uso de mejoras tecnológicas que no requieren gran sofisticación (libros electrónicos).

Actualmente, los turnos y la colección de datos en libros se realizan manualmente. Los turnos se distribuyen de manera intercalada, conforme al Reglamento: uno a primera sala y el siguiente a la segunda. Si bien el sistema permite que la asignación sea aleatoria y la carga de trabajo igual en cuanto a número de expedientes, debe de considerarse un sistema digital que entre otras cosas turne los expedientes de manera aleatoria (no intercalada, sino con base en una generación de números aleatorios, lo que provocaría que a veces una serie de expedientes se turnaran de forma consecutiva a la misma sala, pero la carga del trabajo al final de un año sería muy similar). Lo anterior garantizaría la asignación aleatoria, lo que se vuelve más importante aún dado que los criterios en la salas son distintos.

Con base en la información que se incluye manualmente, se elaboran tablas de Excel sobre la información de las demandas, que permite elaborar informes (cuántas demandas se reciben, de qué entidades, cuáles son los asuntos, a qué municipio corresponden). Algunas variables de los informes su cuentan a partir del libro para elaborar gráficas. Algunos informantes coincidieron en que el manejo con base en criterios de bases de datos les permitiría generar informes con mayor facilidad.

Sobre manejo de expedientes

Como se señala en la sección metodológica, la evaluación es de naturaleza cualitativa, no cuantitativa. En contraste con las evaluaciones cuantitativas que estiman, por ejemplo, el tiempo que requiere cada eslabón de un proceso, con el fin de proponer una reingeniería de procesos, en el caso de un análisis cualitativo se identifican procedimientos o acciones problemáticos, desde una perspectiva de cumplimiento de los objetivos que establece la ley o de los razonamientos en materia de justicia administrativa.

Por lo anterior, en esta sección, en la que se aborda la diferencia de criterios respecto al desahogo de expedientes, se hace referencia extensa al concepto de seguridad jurídica, desarrollado por López Olvera (2005) que a continuación citamos en extenso:

“La seguridad jurídica supone la certeza, estabilidad y razonabilidad en las normas y actos que dicten las autoridades; es decir, la seguridad jurídica se opone a las modificaciones bruscas, ilegítimas o irrazonables. La situación de un sistema jurídico en el cual las normas o los actos gozan de estabilidad, considerada como certidumbre en que los eventuales cambios normativos serán razonables y previsibles, realizados por las autoridades legítimamente investidas de poder para ello, respetarán siempre los derechos de las personas, permitiendo a los actores del sistema estimar con un margen de alta probabilidad las consecuencias legales futuras de sus conductas presentes, y resguardando en todo momento una esfera mínima de derechos, protegidos de toda arbitrariedad. El carácter universal de ley comporta necesariamente la exclusión de privilegios y de la incertidumbre en su aplicación, tanto en el ámbito administrativo como judicial, dando paso a la certeza, a la seguridad jurídicas. Por ello, dicho principio aplicado al procedimiento administrativo, impide que pueda dejarse abandonado el expediente, con la incertidumbre que ello supone.” **(López Olvera 2005)**

Lo expuesto por López Olvera respecto a este principio de seguridad jurídica, se resume en la confianza que puede tener el justiciable en el tratamiento que se le da a su promoción. Saber que existe un conjunto de profesionales del derecho, organizados en un sistema establecido en normas

internas, que buscarán en todo momento la eficiencia del tribunal, trabajar con diligencia y conducirse bajo principios éticos.

En este sentido es que un expediente guarda una gran importancia para el juicio, por lo que su cuidado es fundamental. En el expediente, el particular y la autoridad, vierten sus argumentos, los acompañan de las pruebas correspondientes, demuestran la legitimación en el juicio, entre otros elementos a considerar en su integración.

En el caso concreto del tribunal de justicia administrativa, encontramos etapas procesales que hacen referencia al expediente.

“La demanda deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la Sala ordinaria con jurisdicción territorial en el municipio en el que tenga su domicilio el demandante, dentro de los quince días siguientes al que surta efectos la notificación del acto o resolución que se impugna; o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo, cuando no exista notificación legal”... **(Art.132 LJAED)**

“Son atribuciones del Oficial de Partes:

I. *Recibir las demandas, exhortos, requisitorias, oficios, correspondencia común y documentos dirigidos al Tribunal y a las Salas; numerando las piezas, fechándolas con un sello que deberá indicar la hora de su recepción y los anexos que se acompañen a las promociones, estampando su firma para constancia”* **(Art 37 Fr. I LOTJAED)**

“Únicamente se recibirán promociones en la Oficialía de Partes del Tribunal, durante los días que determine el calendario de labores del Tribunal en el horario de las ocho horas con treinta minutos a las quince horas; fuera de dicho horario y hasta las veinticuatro horas, si se trata de promociones de término las recibirá el Oficial de Partes en su domicilio particular, para lo cual deberá publicarse su número celular en lugar visible de las instalaciones que ocupa el Tribunal, para que sea requerida su presencia para la recepción. **(Art. 12 RITJAED)**

En este sentido, podemos observar que el reglamento interior, faculta al Oficial de Partes a recibir las promociones en su domicilio particular, presumiblemente, el precepto del reglamento interior, tiene su origen en razones de economía presupuestal, probablemente en la estructura autorizada para el

Tribunal, no contempla la creación de dos turnos que puedan atender desde las oficinas del tribunal, la recepción de expedientes.

No obstante lo anterior, el manejo de expedientes de un tribunal en un domicilio particular, merma este principio de seguridad jurídica, en tanto que un domicilio particular no cuenta con las medidas de seguridad necesarias para garantizar el buen manejo de los expedientes.

En la misma circunstancia, se ubica el estudio de los expedientes.

Los Secretarios Proyectistas deberán elaborar los proyectos de resoluciones con la oportunidad que permita al titular de Sala resolver en los plazos y términos que establezca la ley de Justicia Administrativa del Estado de Durango. **(Art. 28 RITJAED)**

Los Secretarios Proyectistas deberán abstenerse en todo momento de brindar información a las partes de los expedientes que les sean turnados para proyecto, sobre el sentido de las resoluciones o cualquier otra relacionada con el asunto. **(Art. 29 RITJED)**

El precepto del reglamento interior del Tribunal, es claro en el sentido que debe garantizarse la certeza jurídica a las partes y la imparcialidad de igual manera es importante señalar que un expediente fuera del tribunal, como señalamos líneas arriba, no garantiza esta certeza al justiciable, por lo que lo deseable es que, los expedientes sean estudiados por los proyectistas únicamente en el espacio físico del tribunal.

Condiciones organizacionales para el cambio de procesos

Los informantes señalaron que en algunos casos los cumplimientos no se realizan por el sujeto obligado (las autoridades) después de la sentencia emitida. Aun cuando se hagan requerimientos, las autoridades demandadas no cumplen con la sentencia emitida. Señala que se podría hablar con sala superior para conocer alguna opinión sobre que cursos de acción tomar. Incluso solicitar a sala superior que hiciera presión directa a las autoridades para que cumplan con la sentencia.

Se señala como posible mejora la unificación de criterios para la interpretación de asuntos, y la necesidad de capacitación en la materia del sistema nacional anticorrupción. En la ley anterior había posibilidad de que las salas fijaran precedentes y la nueva ley no, (se entiende que cada una opera de manera autónoma). No hay obligación legal para que los magistrados se reúnan para fijar criterios (fijar jurisprudencia), tendría que ser una vinculación informal sin implicaciones legales.

Se señala que el turno de las demandas se puede malinterpretar porque no se tiene un sistema que de manera automática y aleatoria distribuya los turnos a las dos salas correspondientes (se hace manualmente, de manera intercalada; bajo un sistema electrónico aleatorio, no hay un patrón exacto en el orden en que se turnan los expedientes, pero el resultado en términos distribución de carga es en promedio la misma). Señala que hay gente que se queja porque le turnan sus casos hacia salas que les rechaza las demandas. Un sistema como tal también se puede usar para promover los expedientes como lo tienen en los tribunales federales.

Los informantes, con algunas excepciones, no consideraron que hubiera escasez de personal. Una excepción es la carga de trabajo de los notificadores, que en algunas casos tienen que notificar a tres autoridades y a un actor involucrado (que a veces están en sitios muy distantes entre sí), además de elaborar oficios correspondientes. Considerando notificaciones de citatorios, en muchos casos cada expediente requiere entre seis y siete oficios y las correspondientes acciones de los notificadores.

Se mencionó también las limitaciones de la infraestructura con la que se cuenta. En contraste con el edificio donde se laboraba anteriormente, hay condiciones menos propicias para el desempeño de las labores. Es complicado resguardar expedientes cuando se está trabajando en algún caso y en algún momento se tiene que sostener una reunión con un notificador o un magistrado.

En lo que concierne al área de recursos materiales, los informantes recomiendan que se considere en qué casos se puede usar más la tecnología para reducir las impresiones. Ello tendrían un efecto

positivo en la sistematización electrónica de la información y podría tener un efecto moderado en los gastos por papel y material para impresoras.

Sobre las condiciones organizacionales para lograr las mejoras:

1. Sería algo factible, sin mucha más carga de trabajo adicional. La organización (el tribunal) estarían dispuestos a incrementar el trabajo con tal que las sentencias se cumplan. En general hay alta proclividad afectiva por promover una modificación que mejore la imagen frente a la ciudadanía, aun cuando implique mayor carga de trabajo.
2. El incumplimiento de las sentencias por parte de algunas dependencias afecta el desempeño y la gente se genera una percepción tal que disminuye la confianza del tribunal (la gente se desespera).
3. El trabajo se facilitaría con criterios unificados. Se ahorra el trabajo de reinterpretar y ofrece un trato similar a casos similares.
4. Señala que actualmente muchos potenciales promoventes prefieren atender sus asuntos en juzgados de distrito porque el tribunal administrativo implica entrar en un proceso con mayor incertidumbre.
5. La ley de responsabilidades y de anticorrupción va a incrementar mucho el trabajo, quizá no representa una crisis grave en caso de no hacer cambios, pero si hay nuevas presiones por nuevas atribuciones.
6. Se percibe que hay apertura con el Magistrado presidente para señalar donde debería haber modificación. Los magistrados de las salas son de mente abierta.
7. El Tribunal cuenta con un sistema que permite revisar las entradas y salidas del personal. Algunos informantes señalaron que era importante ser más estricto con los retardos o las ausencias, y que la información al respecto fuera de más fácil acceso para los magistrados.

Propuesta de recomendaciones y observaciones al TJAED

Las recomendaciones presentadas aquí se derivan de las sugerencias y reflexiones de los informantes clave del TJAED. En algunos casos, ya hay planes de implementar cambios y existe consenso sobre su necesidad. En otros casos, hay diferencia de opiniones marcadas o matices entre los informantes. Cuando es así, y no es posible hacer una sugerencia que resuelva las diferencias, se señala como un tema de discusión.

Algunas de las recomendaciones requieren inversiones que no pueden hacerse en el corto plazo, pero se incluyen para deliberación dentro del TJAED de forma que puedan considerarse cuando existan condiciones de implementación.

Capacitación en materia de Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos y del Sistema Local Anticorrupción

La necesidad de capacitación en materia de responsabilidades de servidores públicos y del sistema local anticorrupción fue unánime. Las trayectorias de los magistrados, secretaría de acuerdos, proyectistas y en general de los miembros del TJAED es muy amplia en materia docente, jurisdiccional y de impartición de justicia. No obstante, al tratarse de un tema emergente, al igual que en otros estados, no hay experiencia acumulada en materia jurisdiccional y en algunos casos, se requiere también formación teórica sobre el tema.

Por tratarse de temas de gran relevancia y de la mayor notoriedad en la agenda nacional de impartición de justicia, podría considerarse una prioridad para la agenda del TJAED.

El TJAED ya ha iniciado con algunos cursos en la materia. Se recomienda planear una serie de cursos o diplomados con expertos nacionales y, de ser posible, internacionales (expertos en responsabilidades de servidores públicos, anti-corrupción y de derecho comparado) en la materia.

Establecer una ruta crítica para la creación de una sala especializada en materia de corrupción

Con base en la normatividad, algunos miembros consideraron que debe de crearse una sala especializada en materia de corrupción. Sin embargo, hay divergencias sobre la ruta crítica para hacerlo. Algunos creen que la carga de trabajo en el corto y mediano plazo no justifican una sala especializada, que tendría cargas de trabajo mucho menores que las salas a cargo de los asuntos más frecuentes. En contraste, unos miembros consideran que la carga en la materia se incrementará muy pronto y una sala especializada será necesaria.

Se recomienda un ejercicio de planeación estratégica para que el TJAED sea capaz de reaccionar ante diversos escenarios, que incluyen desde que los casos aumenten de una forma que rebase las capacidades del TJAED en la materia y la posibilidad de que se aprueben iniciativas de ley que inhiban la creación de salas especializadas.

Compartir criterios

Otro de los principios que rigen el actuar del Tribunal de Justicia Administrativa, es el de Legalidad y la legalidad debe entenderse como la conformidad a la ley. (Art. 1 LOTFJA)

Las resoluciones del Tribunal deben estar apegadas a la ley; es decir, conforme al derecho objetivo y, por otra parte, entendemos que el papel del órgano jurisdiccional es también corrector de la administración pública estatal y municipal.

Durante el ejercicio de evaluación realizado al TJAED, se pudo observar que algunas causas recurrentes de los ciudadanos para inconformarse y enderezar juicios contenciosos contra los actos de las autoridades fueron las multas de organismo de agua o las de tránsito. En este sentido, se hace manifiesto en las entrevistas practicadas al personal del tribunal local, que, a partir de las

resoluciones, que nulifican el acto de autoridad y sus efectos, las autoridades municipales y estatales, han ido modificando sustancialmente el acto de tal forma que sea lo más apegado a derecho y que no vulnere los derechos humanos de los ciudadanos.

Incluso, se hace manifiesto en las entrevistas practicadas, que algunas autoridades se han acercado al tribunal, con el fin de revisar los procesos administrativos que conducen a un acto de autoridad y que el mismo se encuentre apegado a la ley.

En este sentido, se sugiere al TJAED considerar las siguientes recomendaciones:

1. Compartir criterios entre las salas del tribunal, no obstante que no sea un tribunal colegiado, a fin de darle certeza al justiciable en el sentido de no recibir sentencias contradictorias, dependiendo el turno que le corresponda en la oficialía de partes a la demanda que se presente.
2. Aceptar las demandas de los ciudadanos, aun cuando no hayan agotado la instancia ante la propia autoridad en el recurso denominado proceso administrativo (Art. 101 LJAED)

Crear un código de ética

EL TJAED, que cuenta con poco más de un año bajo su estatus actual, no cuenta aún con un Código de Ética. Algunos miembros consideran que es conocimiento de todos qué acciones son éticas o no, por lo que no sería imperiosa la necesidad de contar con un código.

Sin embargo, el proceso mismo de deliberación sobre cuáles son los principios éticos que deben guiar las conductas y el proceso de difusión de un Código, así como hacer explícitos los valores y conductas esperadas, podría tener un efecto positivo en la conducción de tareas del TJAED.

Diseñar una carrera judicial en el TJAED

La mayoría de los informantes coincidió que una carrera judicial, con criterios similares a los de servicio civil de carrera, determinara contrataciones y promociones. Los criterios de un sistema semejante, se basaría en capacitaciones certificadas, años de experiencia, evaluaciones y exámenes.

Un programa de carrera judicial, además de los elementos mencionados sobre criterios de reclutamiento y ascenso, también debería de considerar el aspecto de las remuneraciones del personal del TJAED. La responsabilidad creciente en materia de faltas graves de servidores públicos, responsabilidad por daño patrimonial, que se añaden a las actividades cotidianas del Tribunal requeriría que se considere la homologación de salarios respecto al poder judicial. Además de un aspecto de compensación justa, la literatura también recomienda que las compensaciones salariales fortalezcan la independencia de los que participan en la impartición de justicia administrativa.

Ampliar acceso a justicia administrativa fuera del municipio capital

La Defensoría difunde el trabajo del TJAED a través de carteles, anuncios y visitas directa a las colonias, principalmente en el municipio de Durango, pero el acceso a la justicia administrativa fuera de Durango es más limitada.

Además de la propuesta de establecer una oficina en Gómez Palacio, deben de considerarse opciones para otros municipios. Además del costo de desplazarse desde los municipios fuera de la capital, es probable que el conocimiento de la posibilidad de acceder a justicia administrativa sea mucho mayor en el caso de los municipios con localidades rurales.

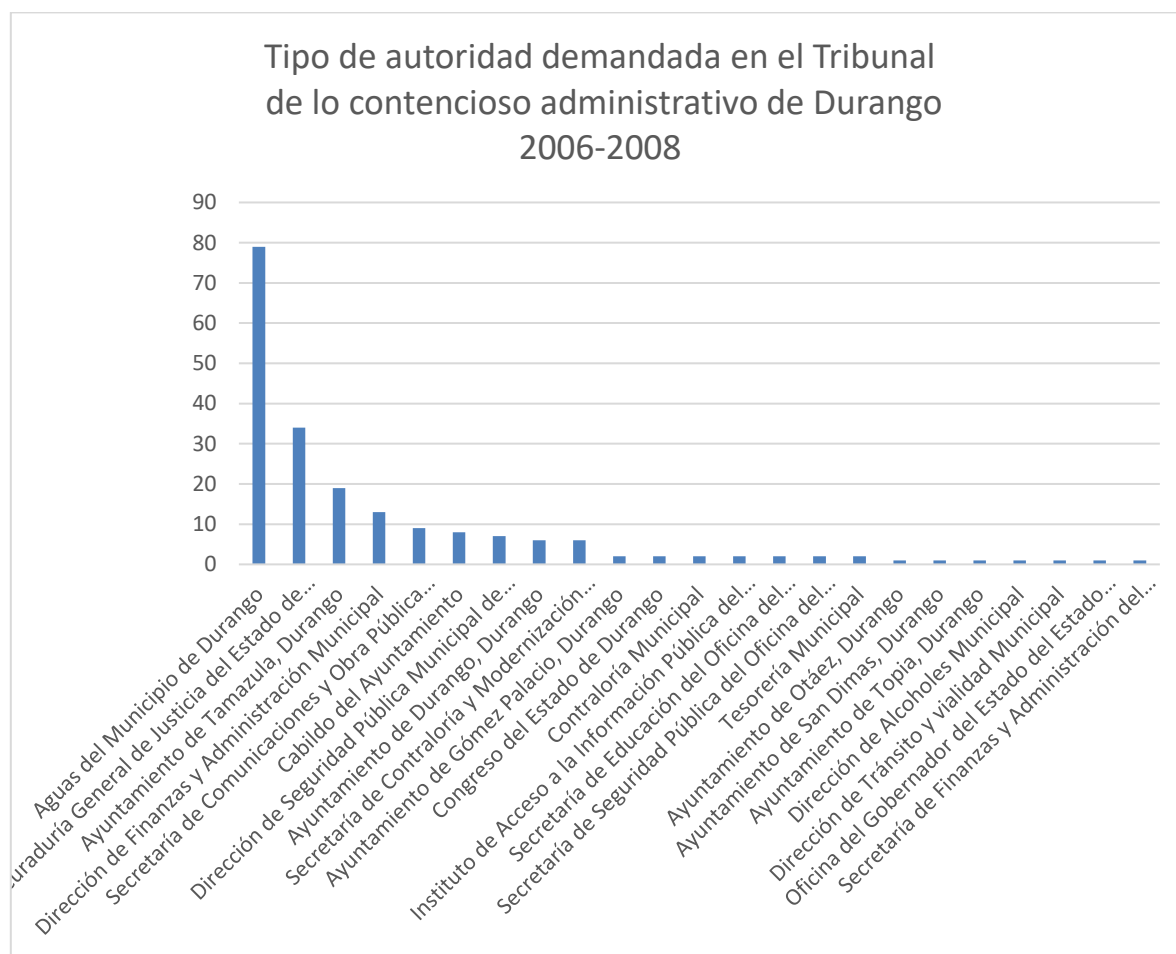
Mejora de elaboración de informes y comunicación mediante sistematización de base de datos

Se sugiere la recopilación de datos de los expedientes en un sistema digital, que le permita el descubrimiento de hallazgos, que a su vez puedan ser utilizados con herramientas estadísticas para la toma de decisiones. La complejidad de los asuntos es otro de los factores para el análisis. Esto es, que la mayoría o el grueso de las demandas, se refieren a temas tales como infracciones de tránsito o quejas por el cobro de agua, que por la frecuencia con que se recurren estos asuntos, existen criterios establecidos que permiten una ágil resolución, en comparación con otros asuntos diversos a los señalados, que requieren un estudio de fondo de una mayor complejidad.

No hay una base de datos sistematizada que permita analizar la información de los informes mensuales de forma flexible. Se podría conocer de mejor manera que tan expedito es el tribunal y cómo evolucionan sus asuntos con un diseño que permita obtener distintas tablas y gráficas que describan su evolución.

Un modelo posible es el de López Ayllón y Adriana García (2010), el cual permite el análisis de distintas variables relacionados con los expedientes en materia administrativa. Entre el 24 y 26 de agosto, el equipo de investigación del estudio citado analizó 202 expedientes efectivos de un total de 406 recursos de revisión interpuestos entre 2006 y 2008. De cada expediente se obtuvo, por medio de un formato, las siguientes variables relevantes (se omiten algunas que resultan repetitivas para fines de la recomendación; el listado completo está en el Anexo): El recurso se presentó por la defensoría de oficio, Número de recurso de Revisión, Nombre del magistrado ponente, Fecha de presentación del recurso, Sentido del fallo de recurso de Revisión, Magistrado ponente, Fecha de presentación del Recurso, Acto impugnado, Cuantía del acto impugnado, Tipo de autoridad demandada, entre otras.

A continuación, se presenta una gráfica elaborada con la base de datos mencionada, correspondiente al tipo de autoridad demandada en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Durango, entre 2006 y 2008, a manera de ejemplo. Sistematizar como se ejemplifica, con un reglón por caso, con todas las variables dispuestas en una columna, permite fácilmente elaborar cualquier tipo de reportes, con fines internos o de comunicación con otras entidades o con la ciudadanía



Mejorar ambiente organizacional

Algunos miembros señalaron que el edificio actual no facilita la concentración y privacidad requerida para algunas de las tareas, en especial de los proyectistas. Adicionalmente a las condiciones no óptimas de la infraestructura, se suma que hay distracciones o interrupciones de personas que no laboran en el TJAED, abogados o ciudadanos que desean tramitar un expediente, que son las únicas personas que, con algunas excepciones, deberían de frecuentar cotidianamente el edificio. Las visitas personales o de oferta de productos y servicios podría limitarse o prohibirse.

Siguientes pasos: Elaborar una agenda de evaluaciones

Dado que las tareas del TJAED son de una naturaleza distinta de las entidades cuyos programas han sido objeto de evaluación frecuente. En pocas palabras, la evaluación de un órgano de impartición de justicia tiene retos distintos a la evaluación de un programa con objetivos, cobertura, y operación más fácilmente delimitables y medibles.

Por lo anterior, se considera un producto relevante del presente documento la identificación de las posibles evaluaciones que se pueden realizar en un futuro. Cada una de ellas requiere información adicional a la usada en este documento (normatividad, notas hemerográficas y entrevistas a profundidad como informantes clave del TJAED).

Cada evaluación tiene objetivos distintos pero relacionados con el objetivo del Tribunal y supone distintas estrategias de recolección de información, tiempos y análisis.

- Evaluar capacidad organizacional para desempeñar su papel en el sistema local Anticorrupción.
 - Personal suficiente
 - Capacitación en materia de responsabilidades de servidores públicos

- Diseño organizacional
 - Evaluar capacidad organizacional para desempeñar su papel de determinar sanciones por daño patrimonial.
 - Evaluar el impacto del Tribunal en la eficiencia de la administración pública y su ejercicio legal de sus actos de autoridad: reparación de abusos.
 - Evaluar el impacto del Tribunal en la eficiencia de la administración pública y su ejercicio legal de sus actos de autoridad: efecto disuasorio. Esto implica recolectar información de la burocracia que de forma más recurrente enfrenta las contestaciones del Tribunal.

Para que los ciudadanos accedan a los tribunales, deben de esperar independencia del juzgador y equidad procesal (López Ayllón y García 2017). Para evaluar esto, se requeriría que un grupo independiente del tribunal entrevistara a ciudadanos que recurran al tribunal para cuestionarlos acerca de su percepción respecto a los juzgadores y sus procesos. Se deberá de medir también el convencimiento que tenía cada ciudadano de recurrir al tribunal, para evaluar si aquellos que dudaron recurrir al tribunal era porque desconfiaban sobre la independencia o capacidad procesal del tribunal.

De forma simétrica, el proceso de aprendizaje o se internalización de incentivos para que administradores públicos se apeguen con celo a la legalidad en sus actos de autoridad, pueden evaluarse con un análisis de los que la administración pública ha hecho a través de su experiencia con litigios presentados en su contra ante tribunales administrativos.

Referencias

Bibliografía

Amrani-Mekki Soraya. (2008). Le Príncipe de Célérité. Francia: RFAP

Fix Zamudio Héctor. (2005). Concepto y Contenido de la Justicia Administrativa. México: IIJ UNAM.

García García Adriana y López Ayllón Sergio. (2016). Perspectivas Comparadas de la Justicia Administrativa . México: CIDE.

López-Ayllón S, Fierro AE, García A, Zavala K. (2010). Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional. México: CIDE

López Olvera Miguel Alejandro. (2005). Los Principios del Procedimiento Administrativo . México: IIJ UNAM.

Rivera Montes de Oca Luis. (2007). Los Nuevos Horizontes de la Justicia Administrativa, en Cisneros Faría, Germán, Jorge Fernández Ruiz y Miguel López Olvera (coord.), Justicia Administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. México: UNAM.

Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Durango

Ley del Sistema Local Anticorrupción del Estado de Durango

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Durango y sus Municipios



Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios

Ley de Justicia Administrativa del estado de Durango

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango

Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango

Anexos

Entrevistas semiestructuradas dirigidas informantes clave del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango

El siguiente es una guía de cuestionario semi-estructurado. Es decir, permite establecer un guión temático para establecer una conversación con el informante. A diferencia de una encuesta, en el que el fraseo y el orden debe apegarse estrictamente al cuestionario, en este caso algunos temas pueden abordarse en orden distinto en función de la coherencia de la conversación, y además pueden hacerse preguntas de seguimiento.

Batería de preguntas para el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango.

Cuestionario por áreas.

Áreas del tribunal entrevistadas: Defensoría Jurídica, Oficialía de partes, Primera Sala o Segunda Sala, Secretaría de Acuerdos de la presidencia, Secretaría de Acuerdos de la Junta de Gobierno y Administración, Secretaría Administrativa, Sala Superior, Junta de Gobierno y Administración del TJAED.

¿Existe un servicio de asistencia a los usuarios o un mostrador de información?

¿Cuál es el criterio para admitir o desechar la solicitud de un particular, para ser sujeto de asesoría de la defensoría pública?

¿Quién decide sobre la aptitud del particular para ser sujeto de asesoría de la defensoría?

¿Cuáles son los documentos que solicita la defensoría para integrar una demanda?

¿Cuál es el fundamento jurídico mediante el cual la defensoría establece la oportunidad?

¿Cuál es el fundamento jurídico mediante el cual la defensoría establece la legitimación?

¿Existen algunas excepciones para los requisitos formales, tales como “multiculturalidad” o “grupos vulnerables”?

¿Las partes tienen acceso al libro de demandas?

¿Cómo se debe acreditar la personalidad para conocer los expedientes en proceso?

¿Qué elementos contiene el sello de recibido en la demanda del actor?

¿Conoce el actor al momento de la recepción de la demanda, cual es el turno de la sala?

¿El tribunal pone a disposición de los usuarios sus procedimientos?

¿Proporciona instrucciones, guías o formularios, en algún folleto o por internet?

¿Existe un servicio de asistencia a los usuarios o un mostrador de información?

En caso de que no exista servicio de asistencia a los usuarios o mostrador de información, ¿adónde se dirigen los visitantes para obtener información?

¿El usuario puede obtener fácilmente una copia del expediente o sentencia judicial?

¿Existe algún criterio para aplicar la suplencia de la queja, tal como que el particular sea indígena o que pertenezca a un grupo vulnerable?

¿Hay alguna persona u oficina en particular que se encargue del mantenimiento de los archivos del tribunal? ¿Cuál es su función?

¿Qué tipo información del tribunal es de acceso público y cuál es confidencial?

¿Ha habido ocasiones en que se hayan perdido archivos o hayan resultado dañados? ¿Qué medidas se tomarían para restituir el registro en cuestión?

¿Existe un sistema eficaz de archivo de los documentos del tribunal dentro del expediente?

¿En qué consiste el procedimiento de prevención?

¿Cuáles son los criterios para hacer requerimiento de informe a las autoridades?

¿Cuáles son los obstáculos que se enfrentan en el momento de la ejecución de sentencia?

¿Qué medidas de apremio se tienen para hacer cumplir las sentencias del tribunal?

¿Han resultado eficaces las medidas de apremio para hacer cumplir las sentencias del tribunal?

¿Cuáles son las causas más comunes de diferimiento de las audiencias?

¿Existe alguna estadística respecto de la cuantía de los juicios?

Las secretarías de proyectos, de la primera y segunda sala, ¿comparten los proyectos para sus posibles correcciones, antes de que se dicte una sentencia?

¿Tiene el tribunal algún repositorio de precedentes, que oriente el sentido de los asuntos que están por resolverse?

¿Existe un organigrama que describa las líneas de autoridad?

¿El secretario de acuerdos, dispone de un personal diferente?

¿Existe alguna área de capacitación?

¿Qué tipo de capacitación continua está a disposición del personal en materia de competencias, políticas, profesionalidad, cambios en la legislación o en los procedimientos?

¿Existe un presupuesto para la capacitación?

¿Tiene el personal la posibilidad de asistir a seminarios y cursos de capacitación externos?

¿Qué proceso presupuestario contempla la ley?

¿El tribunal Administrativo, dispone de un presupuesto específico?

¿Quiénes participan en la planeación del presupuesto anual?

¿Quién administra el Presupuesto?

¿El presupuesto resulta suficiente?

¿El tribunal recibe efectiva y puntualmente sus recursos? ¿Existen retrasos?

¿Dónde están depositados esos recursos?

¿Quién autoriza su desembolso?

¿Quién supervisa los ingresos y gastos del tribunal?

¿Existe algún proceso de auditoría interna?

¿El tribunal recibe ingresos por concepto de multas?

¿Se recopilan repertorios de jurisprudencia?

¿Quién se encarga de la recopilación?

¿Se pueden encontrar en Internet? ¿Están a disposición del público? ¿El tribunal posee ejemplares que puedan servir de referencia a los ciudadanos?

La ley establece plazos para dictar una sentencia, ¿Qué proporción y tipos de procesos administrativos superan los plazos establecidos?

¿Se ha introducido alguna nueva medida en para mejorar la gestión del volumen de asuntos?

¿Quién se encarga de la notificación de autos?

¿Es absolutamente preciso que se haga entrega personal de la notificación al destinatario?

¿Existe una oficina o servicio que se encargue de la notificación de documentos?

¿Depende del tribunal o se trata de una entidad independiente?

¿Los recursos disponibles son suficientes para realizar la notificación de los documentos en los plazos establecidos?

¿La notificación de documentos representa una de las funciones prioritarias de ese servicio?

¿Las vistas o juicios sufren retrasos como consecuencia del incumplimiento de los plazos de notificación de las citaciones a comparecientes?

¿Qué opinión tienen los ciudadanos del personal de los tribunales? ¿Existen encuestas de opinión pública?

Aspectos cuantitativos a considerar

¿En qué porcentaje cambia el sentido de la sentencia, en el recurso de revisión?

¿Cuál es la autoridad más demandada?

¿Cuál es el asunto más común?

Entrevistas semiestructuradas dirigidas a Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango

El siguiente es una guía de cuestionario semi-estructurado. Es decir, permite establecer un guión temático para establecer una conversación con el informante. A diferencia de una encuesta, en el que el fraseo y el orden debe apegarse estrictamente al cuestionarios, en este caso algunos temas pueden abordarse en orden distinto en función de la coherencia de la conversación, y además pueden hacerse preguntas de seguimiento.

Trayectoria profesional

Háblenos brevemente de su trayectoria profesional. Dónde estudió y en qué momento se integra al Tribunal de Justicia Administrativa, en su estatus actual o al Tribunal que pertenecía al poder judicial existente entre 2011 y 2017.

Efectos del Tribunal

¿Considera que las sentencias del Tribunal han tenido un efecto sobre el desempeño de la administración pública? ¿De qué tipo?

En un texto de López Ayllón y Adriana García, se menciona que la justicia administrativa permite “conocer deficiencias en la acción de la burocracia, establecer mecanismos de corrección, y con ello, fortalecer el desempeño de la misma administración en el marco del engranaje democrático.” ¿Cree que se cumple tan alta expectativa en el caso del Tribunal? ¿Qué faltaría para que se cumpliera?

Conocimiento de asuntos de relevancia reciente: responsabilidad patrimonial y responsabilidades graves de funcionarios públicos

En algunos estados ha cobrado importancia el juicio sobre responsabilidad patrimonial del estado, en el que el estado paga por los daños que causó. Ha sucedido en casos de pueblos indígenas. ¿Esto ha sucedido en el caso del estado de Durango?

¿El Tribunal ha conocido casos que hayan derivado en sanciones contra servidores públicos del estado o los municipios u órganos autónomos por responsabilidades graves?

En un caso donde hubiera una falta grave, por ejemplo “uso de información privilegiada para beneficio económico” ¿qué elementos de juicio necesitaría para aplicar una sanción?

Implicaciones de formar parte del Sistema Local Anticorrupción

¿Cómo evaluaría el desempeño del Tribunal en los casos que ha conocido relacionados con responsabilidades de funcionarios públicos?

¿Considera Usted conveniente la creación de una sala especializada en responsabilidades de los servidores públicos?

En caso de ser así, ¿considera que el personal del Tribunal requeriría una capacitación especial antes de implementar una sala especializada? ¿Qué tipo de capacitación necesitaría el personal de este tribunal para hacer frente al trabajo de esta nueva responsabilidad?

En caso de requerir un personal distinto al existente, ¿qué tipo de perfil sería el más adecuado?

¿Cuál cree usted que será el mejor aporte de los tribunales administrativos en el combate a la corrupción?

SOLO PARA MAGISTRADO PRESIDENTE: ¿Ha sesionado el Consejo Coordinador del Sistema Local Anticorrupción?

EN CASO AFIRMATIVO: ¿Qué casos han abordado?

Sobre independencia y otras expectativas respecto a los tribunales administrativos

Los magistrados son designados por el ejecutivo estatal y ratificados por el Congreso (2/3 partes). Le propongo un escenario hipotético: Si se reformara la ley, y el ejecutivo propusiera una terna, ¿cree que ello aumentaría la independencia de los Magistrados?

El cargo dura 6 años (con límite de cumplir 70 años). Otra situación hipotética: Si se modificara la ley y se aumentara cada periodo a 10 años. ¿Cree que ello aumentaría la independencia de los magistrados? ¿Y si el cargo fuera vitalicio?

Según la teoría, el litigio debe de percibirse, por parte de la administración pública, como una amenaza real es términos de costos, para que tenga un efecto disuasorio. ¿Cree usted que los costos que han tenido que enfrentar los administradores públicos son suficientemente altos para tener un efecto disuasorio? ¿Podría ejemplificar con algunos casos recientes?

En caso de que un particular gane un caso, ¿la autoridad tiene que resarcir los costos en los que incurrió el demandante para demandar o defenderse?

Procedimientos del tribunal

¿De qué forma hace saber Usted a los integrantes de su sala (proyectistas y secretario de acuerdos) cual debe ser el criterio ante determinadas circunstancias de derecho?

¿Considera Usted que sería positivo compartir los criterios de ambas salas a fin de llegar a la unificación de razonamientos?

Si actualmente, trabajan solo con jurisprudencia de la corte, ¿considera usted provechoso, tener la propia jurisprudencia específica de la materia?

En lo que se refiere a la integración del expediente, ¿considera Usted que las contralorías de los entes estatales o municipales están capacitadas para hacerlo?

¿Qué tipo de obstáculos cree usted que encontrará en el proceso de sanción de un servidor público?

¿Tiene conocimiento aproximado de que porcentaje de asuntos han sido conocidos por los tres magistrados supernumerarios?

¿El tribunal ha destituido a un funcionario que incumple con una sentencia?

¿Se respetan los tiempos establecidos en la ley para dar respuesta a los actores? Si no es así, ¿por qué razones puede llegar a retrasarse una sentencia? ¿Qué mejoras al procedimiento pueden implementarse a fin de que la justicia sea pronta y expedita?

Incidencia de la política partidista sobre el Tribunal

¿Cree usted que las sanciones que imponga el tribunal pueden incitar el revanchismo político? Es decir ¿algún temor porque se reduzca el presupuesto o no se apruebe o alguna situación similar que implique una posible invasión de poderes?

Evaluación personal del Tribunal

¿Podría compartirnos una evaluación de qué tan bien ha cumplido su función la justicia administrativa bajo sus distintas relaciones con los poderes del estado en Durango? Me refiero a las etapas como contencioso administrativo, tribunal dentro del poder judicial y en la etapa actual como órgano autónomo.

El Tribunal bajo el estatus jurídico actual es muy reciente, ¿podría hacer una evaluación personal del desempeño del Tribunal en el año que lleva operando?

¿Qué podría mejorarse en el Tribunal?

¿Es necesario alguna reforma de Ley para que mejore el Tribunal?

Anexo. Rapport y cuestionario completo (el cuestionario fue aplicado de manera flexible de acuerdo con el desarrollo de la plática)

Como usted sabe, hay una evaluación de procesos que se esta llevando acabo para la organización que usted trabaja. El motivo de esta evaluación es identificar áreas para mejorar el desempeño. En otra ocasión les han contactado para realizar una entrevista sobre los procesos en los que usted participa.

1. ¿Me puede decir en términos generales que asuntos del proceso fueron tratados en aquella ocasión?, lo que venga a su mente.
2. De los asuntos tratados ¿Considera que es posible realizar modificaciones en éstos para mejorar el desempeño de la organización? ¿Considera que alguno es más complicado que otro, o en general todos son igualmente complicados? Tome el asunto que considera más importante.
3. Con respecto a X proceso/asunto(s). ¿Ayúdeme a entender en que consiste la dificultad o complejidad para realizar modificaciones a X proceso?
 - a. ¿Existe impedimentos de tipo normativo para realizar cambios?
 - b. Personalmente hablando, ¿usted estaría de acuerdo con realizar cambios? ¿Qué se lograría con los cambios aplicados a la organización? ¿Quién se pudiera beneficiar de realizar X cambios?
 - c. Los cambios implican costos, ¿Qué tan dispuesto estaría la gente en su organización a realizar cambios para mejorar? De haber cambios en los procedimientos, ¿Qué tanto cree Usted que terminen cargándole a Usted la mano con más trabajo? ¿Qué tan dispuesta estaría Usted a cargar con un poco más de carga laboral de haber una modificación en los procedimientos de la organización?
 - d. A nivel organización, ¿cree que de no hacer cambios, la organización entraría en crisis?
4. ¿Considera Usted que hay urgencia de algún tipo por realizar cambios en la organización? (políticos, sociales, económicos)
5. ¿Considera Usted que en su organización, existe un ambiente propicio para establecer cambios a los procesos? (por las autoridades, por sus colegas)
6. ¿Considera Usted que la organización está preparada como esta para iniciar a realizar cambios? ¿qué le haría le haría falta? ¿además de dinero, que otra cosa?
7. ¿Quién en su organización debería liderar el cambio? ¿quién debería apoyar a X persona(s)?
8. Si existiera oportunidad, ¿Considera Usted que en su organización sería bien visto discutir entre todos los cambios necesario para mejorar el desempeño?
9. En términos generales, ¿si su organización tuviera que realizar cambios el día de mañana, cuáles serían los principales obstáculos para realizar estos cambios?

Anexo: Variables a considerar para su captura electrónica

Las siguientes son las variables que López Ayllón y Adriana García (2010) utilizaron para construir sus bases de datos:

1. Número de juicio
2. Actor
3. La demanda se presentó por la defensoría de oficio
4. Número de recurso de apelación
5. Nombre del magistrado ponente
6. Fecha de presentación del recurso
7. Parte que recurre
8. Fecha de ADMISIÓN del recurso de apelación
9. Fecha de desechamiento del recurso de apelación
10. Sentido del fallo de recurso de apelación
11. Nuevo sentido de la sentencia
12. Magistrado ponente o instructor
13. Fecha de presentación de demanda
14. Acto impugnado
15. Cuantía del acto impugnado
16. Tipo de autoridad demandada
17. Fecha de PREVENCIÓN
18. Fecha de DESECHAMIENTO
19. Fecha de ADMISIÓN de demanda
20. Se concedió la suspensión
21. Fecha de celebración de la AUDIENCIA
22. Fecha de EMISIÓN de la SENTENCIA
23. Fecha de NOTIFICACIÓN de la SENTENCIA
24. Sentido del fallo de primera instancia
25. Causa sobreseimiento total
26. Otra causa de sobreseimiento total
27. Se solicitó aclaración de sentencia
28. Se presentó queja por incumplimiento de sentencia
29. Sentido de la resolución de queja
30. Se presentó amparo contra la sentencia definitiva/ contra la sentencia de segunda instancia
31. Sentido de la sentencia de amparo
32. Observaciones

