

Felipe González González, Senador de la LX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 135 y 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esa H. Asamblea, la presente Iniciativa con proyecto de decreto de reforma al artículo 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La presente iniciativa con proyecto de decreto tiene como finalidad proponer una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de dotar a los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas, de autonomía institucional, así como de independencia funcional a los juzgadores que los integran para asegurar las garantías jurisdiccionales necesarias en aras de cumplir con el desideratum que impone el artículo 17 de la Norma Suprema a favor de los gobernados.

Para lo anterior, las garantías jurisdiccionales que la Carta Magna otorga en su artículo 116, fracción III, a los juzgadores de los poderes judiciales, deben

extenderse a los juzgadores integrantes de los tribunales de lo contencioso administrativo locales.

La Reforma Judicial en México no se agota en un momento sino que constituye un proceso en marcha. Una de las etapas de este proceso se inicia en 1987 con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encaminadas al establecimiento de un Tribunal Constitucional. Coincidentemente, en ese mismo año tiene lugar una reforma capital para la impartición de justicia a nivel local.

La teleología del ejercicio reformador emprendido en 1987 tuvo como ejes torales, en su justificación, asegurar que los poderes judiciales de los estados impartan justicia de calidad similar, así como garantizar su independencia respecto de los Poderes Ejecutivos Locales. Consecuentemente, en la reforma de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, se dotó a los poderes judiciales de las entidades federativas que componen el Estado Federal Mexicano, de las bases para su fortalecimiento tales como:

- A. La carrera judicial;
- B. Los requisitos necesarios para ocupar el cargo de magistrado;
- C. El derecho a recibir una remuneración adecuada, que no podrá disminuirse durante su encargo, y
- D. La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo.

Por lo que corresponde a la garantía de estabilidad en el cargo recientemente se ha incorporado, mediante tesis jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la obligación del legislador ordinario de prever, para los casos en que el nombramiento de los juzgadores sea por tiempo determinado un haber de retiro.¹ Ello da muestra de la constante búsqueda de las garantías óptimas para el juzgador, a fin de que pueda mantenerse alejado de cualquier presión externa y atender el reclamo social de un sistema de justicia íntegro.

Otro de los aspectos torales de la reforma de marzo de 1987, es el establecimiento constitucional de las bases y fundamentos para instituir los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas, al establecerse en la fracción IV (actualmente V) del artículo 116, que “(...) *V. las constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.*” Con ello, el constituyente permanente esperaba detonar un sistema de impartición de justicia administrativa, a lo largo del territorio nacional.

¹ TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 44/2007 (PLENO) ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN.

Mientras que para los poderes judiciales locales la reforma tuvo como propósito su consolidación como tribunales independientes; en lo que corresponde a los tribunales de lo contencioso administrativo, la intención del constituyente permanente fue desarrollarlos.

CONSECUENCIAS DE LA REFORMA DE MARZO DE 1987

Los principios establecidos en el artículo 116, fracción III, son de suma importancia porque constituyen garantías mínimas para la independencia de los tribunales. Gracias a estos mecanismos jurídicos y a su desarrollo por las legislaturas locales se logró acortar la brecha existente entre los tribunales de los poderes judiciales locales y el poder judicial federal.

Respecto de los tribunales de lo contencioso administrativo, con la reforma de la fracción IV se propició su creación y desarrollo. Actualmente la gran mayoría de las entidades federativas y el Distrito Federal cuentan con un órgano jurisdiccional que imparte justicia en materia administrativa.

SITUACION ACTUAL DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La Constitución Federal, a la vez que prevé su existencia, dota a los tribunales de lo contencioso administrativo de potestad jurisdiccional, al encomendarles la solución de controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, dejando a las legislaturas de cada una de las entidades federativas, establecer las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; sin embargo omite establecer las garantías jurisdiccionales de que deberán estar investidos sus integrantes, para garantizar que la labor de impartir justicia en la materia sea acorde a lo establecido en el artículo 17 de la misma Norma Suprema. Sobre este aspecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la Carta Magna deja en manos del legislador local el diseño de la integración y organización de la jurisdicción contenciosa-administrativa local, y que ante ello las garantías jurisdiccionales de los juzgadores que integren los tribunales contencioso administrativo estatales, serán diseñadas por el legislador local.

Asimismo, según los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los principios otorgados por el artículo 116, que sirven para la obtención de la independencia de los tribunales, resultan aplicables a los órganos jurisdiccionales pertenecientes a los poderes judiciales locales; incluyendo a los tribunales electorales de los estados.² De lo anterior se deduce la existencia de un sistema de garantías jurisdiccionales y de autonomía institucional,

² TRIBUNALES ELECTORALES SI ESTOS FORMAN PARTE DEL PODER JUDICIAL DEBE DETERMINARSE EN LA CONSTITUCION LOCAL LA POSIBILIDAD DE LA RATIFICACION DE LOS MAGISTRADOS QUE LO INTEGRAN. Acción de Inconstitucionalidad 30/2001 y su acumulada 31/2001.

establecida de manera taxativa para los poderes judiciales de los estados y también para los órganos jurisdiccionales que conozcan de la materia administrativa que sean parte de dichos poderes judiciales.

Por el contrario, según la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, no resulta aplicable el régimen detallado y específico de protección a los juzgadores otorgado por el artículo 116, fracción III, cuando los tribunales contencioso administrativo no pertenecen al poder judicial. Esto argumenta el máximo tribunal, tomando como base el que dichos tribunales tienen un fundamento constitucional distinto, que es el artículo 116, fracción V, en el cual no se ha dispuesto por el poder reformador un régimen específico para los integrantes de dichos órganos, quedando al legislativo de cada uno de los estados la previsión de las garantías jurisdiccionales que les son propias a los órganos que gozan de tal potestad.

Aunado a lo anterior, la Constitución Federal actualmente se limita a establecer únicamente la autonomía de los tribunales de lo contencioso administrativo para dictar sus fallos, omitiendo establecer las bases para gozar de una autonomía total, que les permita actuar ajenos a presiones y propósitos que no sean los de impartir justicia en los términos previstos por el artículo 17 constitucional.

Lo ausencia de bases constitucionales que permitan concebir un sistema de justicia especializada en materia administrativa, que cumpla con los postulados

de impartición de justicia que la misma Norma Suprema establece, ha dado lugar a la existencia de diferentes modelos orgánicos de estos tribunales. Así, actualmente encontramos la siguiente clasificación conforme a la adscripción o no a alguno de los poderes públicos de las entidades federativas, como sigue:

Adscritos al Poder Ejecutivo los Tribunales de: Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas y Yucatán.

Adscritos al Poder Judicial como Tribunales de lo Contencioso Administrativo se encuentran en los estados de Aguascalientes, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Veracruz y Zacatecas.

Como Salas del Poder Judicial en los estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Quintana Roo y Tlaxcala.

Por último, **como órganos constitucionales autónomos** en los estados de Baja California, Colima, Distrito Federal, Durango, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora y Tabasco.

En conclusión:

- Respecto de los órganos jurisdiccionales que imparten justicia en materia administrativa, en lo tocante al aspecto institucional, la Constitución Nacional no asegura la independencia en su funcionamiento, porque no garantiza totalmente su autonomía. De hecho, es cuestionable si su mera existencia está garantizada, ya que únicamente se concreta a indicar que las constituciones y leyes de los estados “*podrán*” instituirlos y estarán dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. Es diferente el tratamiento que da a los Tribunales Electorales en el propio artículo 116, fracción IV, al señalar que las constituciones y leyes de los estados garantizarán que aquellos gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.
- No existe la estandarización de garantías judiciales para los tribunales administrativos.
- No existe uniformidad en el modelo de los órganos jurisdiccionales que imparten justicia en materia administrativa en México.
- Tampoco existe una calidad de justicia administrativa similar en todo el país.³

³ Véanse al respecto las conclusiones de la Comisión de Estudios Legislativos de la Asociación Nacional de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en su *Gaceta Informativa*. México, 2007, Págs. 89 y 90.

JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA

El desideratum que la Constitución nacional impone como derecho fundamental de acceso a la justicia, es que los gobernados reciban una tutela jurisdiccional que, además de satisfacer los requisitos del artículo 17 de la Ley fundamental, sea de calidad similar en todas las materias y en todo el territorio nacional.

Aunado a lo anterior, las obligaciones que el Estado Mexicano ha contraído en el ámbito internacional, particularmente en lo que atañe a la materia de derechos humanos, impone la necesidad de que la justicia sea impartida por órganos autónomos, en los que se encuentre garantizada la independencia de sus juzgadores, en relación con cualquier presión externa que pueda tener ingerencia en el sentido de la resolución. Tal es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)⁴, que en el punto 1 de su artículo 8º, en lo conducente establece:

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus

⁴ Aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 22 de noviembre de 1969. Aprobada por el Senado el 18 de diciembre de 1980. Ratificada por México el 24 de marzo de 1981.

derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

En ese tenor, queda claro que la independencia del órgano jurisdiccional y sus integrantes, no sólo se constituye en una garantía de los juzgadores, sino, más aún, se establece como un derecho fundamental de los gobernados. Al ser un derecho fundamental el recibir justicia de un órgano jurisdiccional independiente, respecto de los tribunales contencioso-administrativos este atributo debe de establecerse en la Constitución Federal, a fin de que se constituya en un postulado que goce de la supremacía que le es propia a la Ley Fundamental.

Por ello se propone establecer la autonomía de los tribunales de lo contencioso administrativo, así como la independencia funcional e institucional de sus integrantes, pues estos son atributos indispensables para ejercer la actividad jurisdiccional acorde con las exigencias que impone un Estado Constitucional Democrático, como el nuestro.

Para lograr este alto cometido en la materia administrativa, es preciso que el Constituyente Permanente profundice la reforma de 1987, garantizando la existencia y la autonomía de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo locales, mediante el establecimiento de las bases para su organización en forma detallada y específica.

Es decir, la reforma constitucional al régimen de los tribunales administrativos debe garantizar la independencia, como una cualidad indispensable para asegurar que los jueces resuelvan los asuntos que se someten a su consideración con imparcialidad, y construir la independencia que típicamente involucra dos áreas, el aspecto institucional y el aspecto funcional de los juzgadores.⁵

Por lo que corresponde a las figuras de independencia institucional y funcional que en el proyecto de reforma constitucional se propone, la doctrina dominante ha sido coincidente en señalar que la independencia institucional requiere de la ausencia de toda dependencia externa respecto de otros órganos del Estado en el ejercicio de la función jurisdiccional; y por lo que atañe a la independencia funcional, el respeto y la no intromisión de los particulares o de cualquier funcionario público en la toma de decisiones por parte de los únicos interpretes de la ley, como es el caso de jueces y magistrados cuando conocen de litigios y controversias.

En relación al aspecto funcional, relativo a las garantías jurisdiccionales de los juzgadores, debe reconocerse que al igual que los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, los Magistrados de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo son titulares de órganos jurisdiccionales de naturaleza terminal, por eso la reforma debe extender a éstos los principios que prevé para garantizar la independencia y autonomía de aquellos.

⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Libro Blanco de la Reforma Judicial. Op. cit., Pág. 36.

Es decir, para homogeneizar la calidad de la justicia impartida por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo entre sí y en relación con el resto de los tribunales, así como para atender puntualmente el derecho fundamental de acceso a la justicia, resulta necesario que las garantías jurisdiccionales que la Constitución Nacional establece en el artículo 116, fracción III, para los poderes judiciales locales, se hagan extensivas a los juzgadores en materia administrativa.

La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha recomendado la estandarización de las garantías judiciales para otros tribunales diversos a los poderes judiciales, como serían los tribunales administrativos. En el citado Libro Blanco de la Reforma Judicial, considera que uno de los aspectos fundamentales para determinar la conveniencia o no de la incorporación de los tribunales administrativos a los poderes judiciales, resulta ser el de las garantías jurisdiccionales, pues en caso de no gozar de garantías equiparables, existe una razón de peso para buscar la incorporación.⁶

La organización de un tribunal también es un mecanismo de protección para el justiciable. El texto constitucional deberá indicar que los tribunales de lo contencioso administrativo de los estados son autónomos en su funcionamiento, de esta manera se garantizará la independencia de su régimen interior.

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Libro Blanco de la Reforma Judicial. Op. cit., Pág. 245.

Siendo los tribunales de lo contencioso administrativo los encargados de juzgar los actos de las autoridades estatales y municipales, que son autoridades con gran poder a nivel entidad federativa, es imprescindible que la Constitución Nacional les fortalezca dotándoles de las máximas garantías jurisdiccionales para que así se haga efectiva, para los justiciables, la garantía de acceso a la jurisdicción.

Por otra parte, en el proceso de Reforma Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está planteando la limitación del juicio de Amparo directo,⁷ implicando la necesidad de fortalecer a los órganos jurisdiccionales locales. En este contexto, la reforma que se propone es, además de impostergable, coherente con la Agenda para la Reforma Judicial Integral que propugna, para fortalecer a los tribunales, por estandarizar las garantías jurisdiccionales y por garantizar la autonomía plena de todos los órganos que impartan justicia.⁸

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta H. Cámara de Senadores el siguiente:

Proyecto de Decreto

⁷ El Amparo Directo surge por la desconfianza a los tribunales locales derivada de la falta de independencia de los juzgadores locales por la intromisión de los órganos políticos. Al respecto véase el trabajo de Manuel González Oropeza "La Jurisdicción del Amparo y la Independencia del Juez Local" en Ingeniería Judicial y Reforma del Estado, publicación de Gudiño Pelayo, José de Jesús, Porrúa, México, 2003, Pág. 19.

⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Libro Blanco de la Reforma Judicial. Op. cit., Págs. 245 y 246.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma la fracción V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116. ...

I. a IV. ...

V. Las Constituciones y leyes de los Estados **instituirán** Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía en **su régimen interior** y para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento, los recursos contra sus resoluciones **y garantizando la independencia institucional y funcional de los juzgadores.**

VI. ...

VII. ...

...

TRANSITORIOS:

PRIMERO: La presente reforma entrará vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO: Las legislaturas de los Estados contarán con seis meses para adecuar sus Constituciones y leyes a la presente reforma.

Salón de Sesiones de la H. Cámara de Senadores, a los 12 días del mes de noviembre del año 2007.

Sen. Felipe González González