



Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo de la fracción v del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SENADOR MARTÍ BATRES GUADARRAMA
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN PERMANENTE
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E.-**

El suscrito, Senador Samuel Alejandro García Sepúlveda, a nombre propio, y de los Senadores del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, y con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 8, numeral 1, fracción I; 164, numeral 1, 169, y demás disposiciones aplicables del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable asamblea, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, todo lo cual en virtud de lo que se expresa en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con el principio de división de poderes que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 49, el Supremo Poder de la Federación está constituido, para su ejercicio, en tres poderes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial; estos poderes, a su vez, no deberán reunirse en una sola persona a excepción de las facultades extraordinarias en caso de emergencia para el país contenidas en el artículo 29 de nuestra Carta Magna.

El poder ejecutivo efectúa funciones administrativas consistentes en actos materiales que determinan situaciones jurídicas para casos individuales; el poder judicial, por su parte, tiene como función la procuración del derecho, es decir, resuelve las disputas de los particulares, del Estado y entre estos, cuando se aplica la ley.

Esta división de funciones o dicho de otras palabras, esta división del ejercicio del poder público, parte del pensamiento de Montesquieu según el cual el poder solo puede ser contenido por el propio poder; lo que, traducido en otras palabras, con esta división de facultades existe mayor seguridad de que los particulares no serán gobernados despóticamente de manera absoluta y arbitraria, ya que al excederse de ellos en sus funciones puede ser controlado por los otros dos poderes dentro del denominado sistema de pesos y contrapesos.

En este sentido, en el ámbito de las entidades federativas, la justicia administrativa y laboral es administrada por los tribunales de lo contencioso administrativo o tribunales de



Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo de la fracción v del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

justicia administrativa -en el caso de la primera, mientras que la segunda por las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

Al respecto, estos organismos (tribunales administrativos y las juntas laborales) están adscritos formalmente al Poder Ejecutivo, pero materialmente ejercen actos jurisdiccionales, es decir, propios de un tribunal de justicia.

En lo que respecta a la materia laboral, mediante decreto publicado el 24 de febrero de 2017,¹ se realizaron una serie de reformas que consistieron principalmente en la creación de tribunales laborales en sustitución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Con esto, la justicia laboral será competencia formal y materialmente de los tribunales federales y locales.

Con esto, se logró un cambio importante en materia de impartición de justicia al pasar la materia laboral de la administración pública del Ejecutivo a la administración del Poder Judicial. Ante esto, queda pendiente que la justicia administrativa esté adscrita al Poder Ejecutivo.

Es por ello, que consideramos necesario que la justicia administrativa sea impartida por tribunales jurisdiccionales, es decir, a través del Poder Judicial.

Las razones son las siguientes: en primer lugar, porque el Poder Judicial es el poder público competente para conocer de las controversias e impartir justicia. En segundo lugar, por la naturaleza de los conflictos que conocen los tribunales contenciosos o de justicia administrativa.

La competencia de los tribunales administrativos consiste en dirimir las controversias que se susciten entre la administración estatal y municipal y los particulares. También en los casos cuando los particulares incurran en actos por responsabilidad administrativa grave, sanciones a los servidores públicos estatales y municipales por responsabilidad administrativa, así como establecer la indemnización y sanciones pecuniarias por daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública de los gobiernos locales o al patrimonio de sus órganos públicos, así como resolver los asuntos relacionados con corrupción gubernamental.

Uno de los derechos fundamentales que tiene todo ciudadano es el acceso a la justicia de manera pronta, expedita impartida por órganos independientes y autónomos. No ponemos en duda el profesionalismo de los tribunales administrativos locales en la impartición de justicia administrativa, sin embargo, consideramos que los asuntos de

¹ Para más información véase: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017



Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo de la fracción v del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Índole administrativo, deben conocerlos aquellos órganos que están adscritos al Poder judicial como sucede en otras disciplinas jurídicas.

Aunado a lo anterior, se ha identificado en la mayor parte de los estados, que los Tribunales Contenciosos tienen una mayor debilidad institucional frente a los poderes judiciales estatales ya que estos últimos tienen asegurada en su Constitución su independencia pero además, gozan de un servicio profesional de carrera más bien pagado y con mayor fortaleza que el de los contenciosos administrativos que en muchos de los casos no les permiten a sus integrantes hacer carrera judicial y crecer al interior de estos tribunales.

En la justicia administrativa se corre el riesgo de favorecer los intereses del Estado en perjuicio de las garantías y derechos fundamentales de los ciudadanos, ya que, como se ha mencionado, estos están adscritos formal y directamente al Poder Ejecutivo pero sus actividades se desarrollan materialmente como órganos jurisdiccionales. Ante esto, es pertinente que la justicia administrativa se lleve a cabo formal y materialmente por tribunales adscritos directamente al Poder Judicial.

Ejemplo de lo anterior, es que los magistrados que integran los tribunales administrativos son propuestos por el titular del Poder Ejecutivo para su designación por los congresos locales. Como se aprecia, en el nombramiento y designación se ejerce un control político con lo cual, dichas asignaciones pueden favorecer a determinados intereses partidistas. Para evitar lo anterior y garantizar la imparcialidad en la administración de justicia administrativa, qué mejor que los integrantes de los tribunales administrativos sean propuestos y designados directamente por el Poder Judicial, o en su caso, propuestos por el Poder Judicial y ratificados por los congresos locales.

Nuestra postura, es que la designación y ratificación sea realizada directamente por el Pleno del Poder Judicial o por el Consejo de la Judicatura de los Tribunales de Justicia de cada una de las entidades federativas, con el objetivo de minimizar la politización en la justicia administrativa.

Al respecto, uno de los criterios que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es en relación con las características de los principios que recoge el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a la letra dice:



Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo de la fracción v del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPIOS QUE RECOGE EL
ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA.**

El artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tácitamente y por integridad del sistema, recoge los principios de tutela judicial efectiva, pro actione, iura novit curia y de eficiencia, previstos en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que es obligación de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa considerarlos al resolver los conflictos que se les planteen. Así, el principio de tutela judicial efectiva implica, en primer lugar, el derecho de acceso a la jurisdicción, es decir, a que el gobernado pueda ser parte en un proceso judicial, dando con ello inicio a la función de los órganos jurisdiccionales; en segundo, el relativo a que en dicho proceso se sigan las formalidades esenciales, a fin de no dejar al justiciable en estado de indefensión y, en tercero, el derecho a obtener una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada y su cabal ejecución. A su vez, el principio pro actione exige que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de las reglas procesales impidan un enjuiciamiento del fondo del asunto. Por su parte, el principio iura novit curia que significa, literalmente, el Juez conoce el derecho, es utilizado para referirse al principio de derecho procesal según el cual, el Juez conoce el derecho aplicable y, por tanto, es innecesario que las partes prueben en un litigio lo que dicen las normas. Finalmente, el principio de eficiencia implica excluir cualquier interpretación que anule o prive de eficacia algún precepto constitucional, además de que aquélla no debe hacerse en función de la intención de las partes, sino a partir de la necesidad de producir un efecto útil en el momento de su aplicación.

De este criterio se desprenden los principios de a) tutela judicial efectiva; b) interpretación de los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma (principio *pro actione*); c) principio de derecho procesal según el cual, el Juez conoce el derecho aplicable y, por tanto, es innecesario que las partes prueben en un litigio lo que dicen las normas (principio *iura novit curia*) y, d) el principio de eficiencia que implica excluir cualquier interpretación que anule o prive de eficacia algún precepto constitucional, además de que aquélla no debe hacerse en función de la intención de las



Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo de la fracción v del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

partes, sino a partir de la necesidad de producir un efecto útil en el momento de su aplicación.

Atendiendo a estos principios, qué mejor garantía a los ciudadanos para una tutela judicial efectiva que la justicia administrativa se administre por tribunales jurisdiccionales en materia administrativa, con lo cual, a su vez, se garantizarían los otros principios señalados por la SCJN.

Asimismo, podemos citar casos que se han dado en los gobiernos locales donde la justicia administrativa se ha ido incorporando al Poder Judicial. En Veracruz, el Tribunal

de lo Contencioso Administrativo;² en el estado de Hidalgo también el Tribunal de Justicia Administrativa forma parte del Poder Judicial como órgano jurisdiccional.³

Tradicionalmente se ha entendido por tal concepto el “decir” o “declarar el derecho”; en este sentido, sería la potestad del Estado para decidir sobre situaciones sociales, contempladas en las leyes, y sobre las cuales existe controversia, tramitándolas y decidiendo respecto de ellas conforme la legislación previa aplicable, con fuerza vinculatoria para las partes.

El concepto de “jurisdicción” consta de cinco elementos que lo conforman: la notio, vocatio, coertio, iudicium e imperium.

La notio o conocimiento es la facultad de realizar las acciones necesarias tendientes a conocer una cuestión y a comprobar la verdad para que sobre los puntos propuestos por las partes pueda tomarse una decisión. Sería lo que equivale a la instrucción.

La vocatio, por su parte, es la facultad de llamamiento de las partes para que comparezcan a juicio.

² En el artículo 2º de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se establece que el Poder Judicial se deposita en los órganos que señalan la Constitución Política del Estado y esta Ley, y se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, independencia, honestidad, eficiencia, imparcialidad, legalidad y objetividad. Estará integrado por los órganos siguientes: A. Jurisdiccionales: I. El Tribunal Superior de Justicia; II. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo; III. El Tribunal de Conciliación y Arbitraje; [...]. Para más información, puede verse: <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/JUDICIAL040815.pdf>

³ El artículo 2º de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo dispone que el Poder Judicial en el Estado se integra por los siguientes órganos: a) Jurisdiccionales: I. El Tribunal Superior de Justicia y Juzgados del Fuero Común; II. El Tribunal de Justicia Administrativa; [...]. Para más información, puede verse:

http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/108BisLey%20Organica%20del%20Poder%20Judicial%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf



Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo de la fracción v del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La coertio es la facultad de declarar perdido el derecho para ejercer las acciones dentro del plazo legal que al efecto o la de realizar acciones sustitutivas que las partes omitieron.

La iudicium (decisión) es la facultad de pronunciar una resolución conforme al marco de legalidad imperante declarando el derecho que corresponda a cada sujeto, y determinando la correspondencia de los hechos controvertidos con la norma legal aplicable. La resolución donde consta de dicha decisión consta de dos elementos: de una estructura lógica jurídica y de un acto de voluntad.

El imperium, por último, es la facultad de utilizar la fuerza pública para que las decisiones tomadas tengan eficacia práctica dentro del ámbito de las relaciones sociales.

De esta forma, el Tribunal es creado a través de una norma general, abstracta, impersonal, de cumplimiento obligatorio, que contempla su existencia, así como una competencia funcional principal y permanente, notas características de un Tribunal, con independencia del Poder al que pertenezca, de conformidad con lo señalado con las siguientes tesis jurisdiccionales:

TRIBUNALES, QUE DEBE ENTENDERSE POR.

La expresión "tribunal" no se refiere de manera exclusiva al Poder Judicial, sino que alude a la autoridad legalmente facultada para resolver. Así pues, para que una autoridad formalmente administrativa tenga la naturaleza de tribunal administrativo al realizar funciones jurisdiccionales o materialmente judiciales es necesario lo siguiente: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y, c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.

Época: Novena Época

Registro: 196515

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo VII, Abril de 1998

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Tesis: P./J. 26/98

Página: 20



Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo de la fracción v del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al estar en cierto modo con reglas de operación administrativas, se aprovecha poco de las estructuras de capacitación de personal, transparencia y peritos con los que sí cuenta como especialidad el Poder Judicial de la Federación.

Es importante señalar además que la Organización de las Naciones Unidas recomendó al Estado Mexicano avanzar hacia la concentración funcional, organizativa y estructural de toda la actividad judicial que se desarrolla en el país.

Por lo anterior, es pertinente señalar que no se pone en duda el profesionalismo de los tribunales administrativos actuales. Lo que se plantea y propone es el cambio de poder público constituido para judicializar los asuntos administrativos.

En mérito de todo lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta Cámara Alta el siguiente proyecto de:

DECRETO QUE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ÚNICO. - Se reforma el primer párrafo de la fracción V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116. ...

...

I. a la IV. ...

V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, **los cuales formarán parte del Poder judicial del Estado, que** tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar 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 los entes públicos locales o municipales.

...

VI. a la IX. ...



Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo de la fracción v del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación sin perjuicio de lo dispuesto en los transitorios siguientes.

SEGUNDO. Quedan derogadas todas las disposiciones que se contrapongan al presente Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones legislativas que correspondan para dar cumplimiento a lo previsto en el presente Decreto, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de este.

Dado en la sede de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en la Ciudad de México, a los 22 días del mes de mayo de 2019.

SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA
Senador de la República