

INICIATIVA DEL SEN. ARTURO ZAMORA JIMÉNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 116 FRACCIÓN V Y 122 INCISO C BASE QUINTA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 116 FRACCIÓN V Y 122 INCISO C BASE QUINTA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTURO ZAMORA JIMÉNEZ, Senador de la República para la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 71 Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 8° Numeral 1 fracción I, 164 numeral 1 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Soberanía la siguiente **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 116 fracción V y 122 Inciso C Base Quinta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La dinámica de las relaciones económicas y sociales ha hecho imprescindible la presencia de los tribunales administrativos para dirimir controversias en aquellos ámbitos en los que los particulares interaccionan con las distintas instancias de gobierno en su carácter de sujetos de derecho público.

Desde la reglamentación de determinadas actividades económicas, la concesión de servicios de carácter público, la obtención de autorizaciones y permisos administrativos, el pago de contribuciones y la imposición de multas, son numerosos los momentos en que los particulares interaccionan con la autoridad, y que pueden ser controvertidos ante la presunción de que se han violado los derechos o garantías del gobernado.

Así, desde 1937 se instituyó el Tribunal Fiscal de la Federación, que a lo largo de su existencia vio ampliado su ámbito de competencia en distintas ocasiones, hasta que en el año 2000 se transformó en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, institución que ha sido pionera en la implementación de mecanismos para agilizar la resolución de los asuntos de su competencia.

Esta necesidad de resolver de manera ágil y oportuna las controversias entre las autoridades y los particulares se trasladó a nivel local, por lo que de manera paulatina fueron creándose tribunales de lo contencioso administrativo en las entidades federativas, para resolver aquellas controversias en las que estuviesen involucradas las autoridades locales.

En el año 1987, se reformó el contenido del artículo 116 constitucional para desarrollar la forma en que debía organizarse el poder público de los estados, incluyendo en la fracción IV lo siguiente:

IV. 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;

En 1996 esta fracción fue recorrida para pasar a ser la fracción V y en el mes de mayo de 2015 se publicó el decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para instituir el sistema nacional anticorrupción en el cual los tribunales administrativos adquieren una nueva y mayor relevancia. En este sentido, la fracción V del artículo 116 constitucional dispone:

V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales 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.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos;

Como podemos observar, a nivel constitucional y legal se ha dotado cada vez de mayores atribuciones a dichos tribunales administrativos, atendiendo así a la necesidad de resolver las controversias en que se ven involucrados con los particulares.

No obstante, el incremento sustancial de las materias que son de competencia de los tribunales administrativos, nos obliga a reflexionar sobre la pertinencia de sujetarlos a un mínimo de mecanismos de control, como sucede con cualquier otra entidad que haga ejercicio del poder público.

En primer lugar, debe delimitarse adecuadamente su ámbito material de competencia a fin de evitar una indebida injerencia en materias que son de conocimiento de otras autoridades, o respecto de los cuáles ya existen procedimientos específicos para su resolución.

En el caso que nos ocupa, la redacción actual del artículo 116 constitucional fracción V hace referencia a que los tribunales administrativos de las entidades federativas serán competentes para conocer de las controversias entre la administración pública local o municipal y los particulares, sin que haga la necesaria distinción entre aquellos actos a los que la autoridad acude como sujeto de derecho público y aquellos en los que comparece como sujeto de derecho privado.

Aún cuando esto parece una obviedad, en muchas ocasiones se promueven ante tribunales administrativos el cumplimiento de obligaciones que se encuentran reguladas por el derecho privado, y que por tanto serían de competencia de los tribunales civiles o mercantiles, por lo que resulta pertinente hacer patente dicha exclusión.

En segundo término, es necesario distinguir aquellos casos en lo que ya existe una jurisdicción especializada, pues no toda controversia entre un particular y una autoridad estatal o municipal será competencia de un tribunal administrativo estatal, como es el caso de las controversias laborales, que son competencia de las Juntas y los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, según sea el caso.

Finalmente, también es necesario distinguir los ámbitos de competencia cuando se encuentran involucradas instancias de diferentes niveles de gobierno, así como cuando se trata de materias sobre las cuales existe concurrencia.

De tal suerte, se considera conveniente adecuar la redacción de la fracción V del artículo 116 constitucional a fin de establecer que dichos tribunales serán competentes para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares, cuando estas no surjan de relaciones laborales o de derecho privado, así como en aquellos casos en que expresamente le compete a otra autoridad o exista un procedimiento ad hoc para su resolución.

Por otra parte, es necesario que toda autoridad se encuentre sujeta a instrumentos de control jurídico y político sobre el ejercicio de la función pública que le ha sido encomendada.

A los tribunales administrativos de las entidades federativas, a nivel constitucional les fue otorgada una autonomía que en ocasiones ha sido mal interpretada, por lo que es necesario clarificar la redacción constitucional en este sentido.

En los diseños institucionales de diversas entidades federativas, e incluso en el de la federación por algún tiempo, los tribunales administrativos se consideraron como un ente perteneciente al poder ejecutivo, por lo que dotarlos de autonomía para dictar sus resoluciones era un mínimo indispensable para que pudiesen impartir justicia de manera imparcial, pues esto no sería posible al estar subordinados a una de las partes.

No obstante, esta autonomía ha sido mal interpretada por algunas legislaturas locales que han creado tribunales administrativos locales que son verdaderos órganos constitucionales autónomos, que no se encuentran sujetos a ningún mecanismo de control, lo que a todas luces vulnera el sistema de pesos y contrapesos que inspira al sistema de división de poderes.

Esto se debe a una redacción ambigua y una mala interpretación del referido dispositivo constitucional, no obstante lo cual de un análisis sistemático se advierte claramente que la autonomía solamente se refiere a la libertad para emitir sus resoluciones, no así para definir su organización y procedimientos, que deben estar necesariamente sujetos a la ley, a fin garantizar el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso.

Así pues, esta iniciativa propone que los tribunales de justicia administrativa a nivel local, se adscriban a los poderes judiciales de cada entidad federativa, bajo un criterio funcional y orgánico, lo que devendrá en un mejor ejercicio de la función jurisdiccional a su cargo, al someterlos a la vigilancia y control de los respectivos Consejos del Poder Judicial de las entidades federativas.

Asimismo, al adoptar esta medida se estaría incluyendo a los magistrados y jueces en materia administrativa dentro de los supuestos previstos en la fracción III del propio artículo 116 constitucional, que se refiere a los requisitos que deberán cubrir quienes aspiren a ostentar el cargo de magistrado o juez y el procedimiento para su designación, al tiempo que los sujeta al régimen de responsabilidades previstos para los integrantes de poder judicial.

Dentro del esquema de transparencia y rendición de cuentas al que nos encontramos sujetos todos los servidores públicos, no cabe la existencia de un funcionario que no se encuentre sujeto a escrutinio sobre su actuación.

Se trata pues de someter a los tribunales administrativos a un control sobre su ejercicio, así como sobre el ingreso y promoción de sus integrantes dentro de la carrera judicial, lo que necesariamente redundará en una profesionalización y un mayor compromiso con el ejercicio de la función a su cargo.

Así, al clarificar los ámbitos de competencia de los tribunales administrativos y someter a sus integrantes al escrutinio de un órgano de control, todos los ciudadanos tendremos certeza sobre la imparcialidad, el profesionalismo y la probidad de las resoluciones cuando se invoque la protección de la justicia administrativa en las entidades federativas.

Por lo antes expuesto, someto a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman los artículos 116 fracción V y 122 Inciso C Base Quinta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman los artículos 116 fracción V y 122 Inciso C Base Quinta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 116...

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, **como órganos especializados del poder judicial** dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, **estableciendo** su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares **que no resulten de relaciones de derecho privado o laborales**; 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.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos;

Artículo 122.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de Justicia Administrativa, **como órgano especializado del poder judicial**, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. **La Ley establecerá** su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares **que no resulten de relaciones de derecho privado o laborales**; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos 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 del Distrito Federal o al patrimonio de los entes públicos del Distrito Federal.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, se observará lo previsto en la fracción II de la BASE CUARTA del presente artículo, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Senado de la República a los 18 días del mes de septiembre del año dos mil quince.

Senador Arturo Zamora Jiménez.