



# BOLETÍN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Año 20

Número 26

Septiembre - Diciembre 2010

*“La ley que no es justa no se respeta.”*

*Anónimo*

## C O N T E N I D O

- I. **PRESENTACIÓN .....3**
  
- II. **PROPUESTA DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LOCALES, APROBADA POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....4**
  
- III. **CONCLUSIONES GENERALES DE LA SEGUNDA ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE IMPARTIDORES DE JUSTICIA, A.C.....16**
  
- IV. **INICIATIVA DE REFORMA AL ARTICULO 116, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONTENIDA EN LA GACETA DEL SENADO NUMERO 155, AÑO 2007.....22**

<http://tribunalcontenciosobc.org>

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO  
DE BAJA CALIFORNIA.**

**I N T E G R A C I Ó N**

**LIC. ALBERTO LOAIZA MARTÍNEZ**  
MAGISTRADO PRESIDENTE

**LIC. MARTHA IRENE SOLENO ESCOBAR**  
MAGISTRADA NUMERARIA

**LIC. FLORA ARGUILÉS ROBERT**  
MAGISTRADA NUMERARIA TITULAR DE LA  
PRIMERA SALA

**LIC. ROBERTO ALFONSO VIDRIO RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADO SUPERNUMERARIO TITULAR DE  
LA SEGUNDA SALA

**LIC. RENÉ AGUILAR SAMANIEGO**  
MAGISTRADO SUPERNUMERARIO DE TITULAR DE  
LA TERCERA SALA.

**LIC. CLAUDIA CAROLINA GÓMEZ TORRES**  
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

**LIC. ALMA ALEJANDRINA RAZO SANTOYO**  
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA ADSCRITO AL PLENO

**LIC. IRMA AMÉZQUITA MARTÍNEZ**  
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA ADSCRITO AL PLENO

**LIC. RICARDO BRISEÑO NORIEGA**  
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA ADSCRITO AL PLENO

**LIC. LETICIA CASTRO FIGUEROA**  
SECRETARIO DE ACUERDOS ADSCRITO A LA PRIMERA SALA

**LIC. JUAN ALBERTO VALDIVIEZO MORALES**  
SECRETARIO DE ACUERDOS ADSCRITO A LA PRIMERA SALA

**LIC. ROSARIO ELENA PARADA PRIETO**  
SECRETARIO DE ACUERDOS ADSCRITO A LA PRIMERA SALA

**LIC. MARTHA ALEJANDRINA MARGAILLÁN DÍAZ**  
SECRETARIO DE ACUERDOS ADSCRITO A LA SEGUNDA SALA

## **I.- PRESENTACIÓN**

---

En la presente edición, el órgano oficial de difusión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo incluye básicamente tres importantes documentos, todos de carácter nacional, que pretenden aproximar sobre la nueva propuesta normativa relacionada con la justicia administrativa.

Coincidentes en su contenido, que pretende reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 116 fracción V, dos de los textos emanaron de sendas asambleas nacionales de juristas, en tanto el tercero es precisamente la iniciativa en que aquéllos fructificaron.

Los documentos se presentan en orden cronológico:

En primero término el surgido de la Asamblea Ordinaria de la Asociación Nacional de Magistrados de los Tribunales Contencioso Administrativos, efectuada el 21 de septiembre del 2007 en Toluca, Estado de México, en cumplimiento al acuerdo asumido el 22 de junio del 2007 en Querétaro, Querétaro;

En segundo lugar el documento que fue resultado de los trabajos de la Segunda Asamblea Ordinaria de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, celebrada en Mérida, Yucatán, del 24 al 26 de octubre del 2007, concretamente de la Mesa 6, denominada Federalismo Judicial; y

En tercer término una reproducción del número 155 de la Gaceta del Senado, correspondiente al martes 13 de noviembre del 2007, dentro del Segundo año de ejercicio y en el Primer Periodo Ordinario de la Cámara Alta, que contiene la iniciativa de reforma, recogida y hecha suya por el Senador de Aguascalientes Felipe González González, que fue turnada a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.

Esperamos que tales instrumentos contribuyan en dar un más amplio panorama del proyecto de tribunal contencioso administrativo que los impartidores de justicia del país han propuesto y que el Senado de la República actualmente analiza.

Atentamente

**Lic. Alberto Loaiza Martínez**  
Magistrado Presidente

**PROPUESTA DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LOCALES, APROBADA POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN LA ASAMBLEA ORDINARIA CELEBRADA EN LA CIUDAD DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, EL DÍA VEINTIUNO DE SEPTIEMBRE DEL AÑO EN CURSO; EN CUMPLIMIENTO AL ACUERDO ASUMIDO EN LA ASAMBLEA ORDINARIA CELEBRADA EN LA CIUDAD DE QUERÉTARO, QUERÉTARO, EL DÍA VEINTIDÓS DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL SIETE**

---

---

**I.- PRESENTACIÓN**

El presente documento tiene como finalidad proponer reformas a la Constitución Federal de la República, con el propósito de dotar a los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas, de autonomía financiera e 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.

## II. -ANTECEDENTES

La Reforma Judicial en México no es un momento sino un proceso en marcha. <sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> Coincidentemente, en ese mismo año tiene lugar una reforma capital para la impartición de justicia a nivel local. <sup>3</sup>

Este movimiento renovador partió de una visión integral del sistema jurisdiccional nacional, teniendo como uno de sus fines el armonizar el desarrollo y evolución de los sistemas de administración de justicia locales, con el federal que es el más evolucionado, iniciando con el establecimiento de garantías mínimas para la independencia de los poderes judiciales y la autonomía de los juzgadores, <sup>4</sup> en atención de la premisa fundamental de que el ordenamiento jurídico nacional es un sistema en el cual el eje central lo constituye el bienestar del individuo inserto en su vida social; y la organización de todas las instituciones estatales, incluidos los tribunales, debe contribuir al logro de este propósito. <sup>5</sup>

Así el artículo 17 constitucional establece los cimientos para garantizar la homogeneidad de la calidad de la justicia en México. Este numeral consagra el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción, al señalar las cualidades que todos los tribunales del País deben ostentar, a fin de que sean objetivamente aptos para cumplir con tan alto cometido, tales como: -independencia de sus órganos, - prontitud en sus procesos y resoluciones, -que se agoten las cuestiones planteadas, -imparcialidad para que se asegure el imperio del derecho, y -gratuidad para reafirmar nuestra vocación democrática. <sup>6</sup>

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, <sup>7</sup> así como garantizar su independencia respecto de los Poderes Ejecutivos Locales. <sup>8</sup> Consecuentemente, en la reforma de la fracción IV

---

<sup>1</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México. México, 2006, Pág. 67.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Ibidem, Pág. 72. Esta reforma aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1987.

<sup>4</sup> Ibidem, Pág. 73.

<sup>5</sup> Cámara de Diputados. Los Derechos del Pueblo Mexicano, tomo III. Editorial Miguel Ángel Porrua, México, 1994, Pág. 593.

<sup>6</sup> Ibidem, Pág. 595.

<sup>7</sup> Ibidem, Pág. 596.

<sup>8</sup> Como expresó el constituyente, otra finalidad de la reforma fue superar todo vestigio de caciquismo estatal en torno a la administración de justicia y cerrar las puertas a las arbitrariedades a que conduce el hecho de que los jueces estén supeditados en ocasiones a gobernantes o sujetos a caprichos de ámbito local. Ibidem, Pág. 613.

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. Debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales.
- B. Los requisitos necesarios para ocupar el cargo de magistrado, así como las características que estos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad.
- 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, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad.<sup>9</sup>

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. 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.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Poder Judicial de la Federación. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta. Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, Pág. 1530.

<sup>10</sup> **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.** Conforme al artículo 116, fracción III, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración de los sistemas de nombramiento y ratificación de los Magistrados que los integran, siempre y cuando respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial, lo que puede concretarse con los parámetros siguientes: a) Que se establezca un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado; b) Que en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber de retiro determinado por los propios Congresos Locales; c) Que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial; y d) Que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada. Controversia constitucional 9/2004.- Poder Judicial del Estado de Jalisco.- 23 de octubre de 2006.- Unanimidad de diez votos, (Ausente: Juan Díaz Romero).- Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.- Secretaria:

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. <sup>11</sup>

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.

### **III.- 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. <sup>12</sup>

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. <sup>13</sup>

---

Mara Gómez Pérez. - - - - - LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, - C E R T I F I C A: - De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno en sus sesiones privadas de diecinueve de septiembre de dos mil cinco y quince de enero de dos mil siete, se aprobó hoy, con el número 44/2007, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a nueve de mayo de dos mil siete.

<sup>11</sup> Cámara de Diputados. Op. cit., Pág. 621.

<sup>12</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Libro Blanco de la Reforma Judicial. Op. cit., Pág. 73.

<sup>13</sup> López Ríos, Pedro. El perfil del servidor público en la justicia administrativa. Ponencia presentada al V Congreso Internacional de Justicia Administrativa, Querétaro, Querétaro, 21 de junio de 2007, Pág. 27.

#### **IV.- SITUACIÓN 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 los 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 SCJN 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.<sup>14</sup>

Asimismo, según los criterios sostenidos por la SCJN, 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.<sup>15</sup> De lo anterior se deduce la existencia de un sistema de garantías jurisdiccionales y de autonomía institucional, establecido 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 SCJN, 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

---

<sup>14</sup> Amparo en revisión 664/2003. Quejoso: Alberto Loaiza Martínez, Págs. 137 y 138.

<sup>15</sup> 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.



la previsión de las garantías jurisdiccionales que les son propias a los órganos que gozan de tal potestad.<sup>16</sup>

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.

La 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 Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Tabasco.<sup>17</sup>

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 su autonomía financiera. De

---

<sup>16</sup> Amparo en revisión 664/2003. Op. cit., Quejoso: Alberto Loaiza Martínez, Págs. 137 y 138.

<sup>17</sup> López Ríos, Pedro. Op. cit, Págs. 7 a 11.

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. <sup>18</sup>

## V.- JUSTIFICACIÓN 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) <sup>19</sup>, que en el punto 1 de su artículo 8º, en lo conducente establece:

---

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

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

(Énfasis añadido)

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. <sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Libro Blanco de la Reforma Judicial. Op. cit., Pág. 36.

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. <sup>21</sup>

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.

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.

Este sistema de garantías, detalladas a nivel constitucional, ha demostrado funcionar para los poderes judiciales locales, logrando estrechar la brecha existente entre éstos y la administración de justicia federal. La consolidación de la reforma judicial no requiere necesariamente de la unidad de jurisdicción, sino de la equivalencia de los mecanismos de protección a la función jurisdiccional. La especialización por materia no es razón para que existan garantías distintas para juzgadores que realizan la misma función y cuyas resoluciones deben tener la misma calidad.

La propia SCJN 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

---

<sup>21</sup> Al respecto, confrontar Armienta Calderón, Gonzalo. *Teoría General del Proceso*, Porrúa, México, D.F., 2003, Págs. 142-143.

el de las garantías jurisdiccionales, pues en caso de no gozar de garantías equiparables, existe una razón de peso para buscar la incorporación.<sup>22</sup>

Por lo que hace al aspecto institucional, la Constitución además de reconocer la autonomía plena para fallar, debe reconocer también la autonomía financiera. La organización de un tribunal también es un mecanismo de protección para el justiciable.<sup>23</sup> 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 financiera y de gobierno.

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 SCJN está planteando la limitación del juicio de Amparo directo,<sup>24</sup> 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 elaborada por la SCJN que propugna, para fortalecer a los tribunales, por estandarizar las garantías jurisdiccionales y por garantizar la autonomía financiera o presupuestal de todos los órganos que impartan justicia.<sup>25</sup>

Por todo lo anterior, se propone que se reforme el artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 116...**

...

---

<sup>22</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Libro Blanco de la Reforma Judicial. Op. cit., Pág. 245.

<sup>23</sup> Kelsen considera que la organización en forma de tribunal de la autoridad que crea el derecho garantizando la independencia del órgano constituye una garantía de naturaleza preventiva que son aquellas que tienden a advertir la realización de actos irregulares. Kelsen, Hans. La garantía Jurisdiccional de la Constitución (La Justicia Constitucional). UNAM, México, 2001, Págs. 34 y 35.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Libro Blanco de la Reforma Judicial. Op. cit., Págs. 245 y 246.

**I...**

...

**a) ...**

**b) ...**

...

**II. ...**

....

**III. ...**

...

...

**IV. ...**

**a) ...**

**b) ...**

**c) ...**

**d) ...**

**e) ...**

**f) ...**

**g) ...**

**h) ...**

i) ...

V.- Las Constituciones y leyes de los Estados **instituirán** Tribunales de lo Contencioso- Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, **presupuestal y en su régimen interior**, 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. **Para garantizar la independencia institucional y funcional, sus juzgadores gozarán de las mismas garantías jurisdiccionales que establece la fracción III del presente artículo.**

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.

# **CONCLUSIONES GENERALES DE LA SEGUNDA ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE IMPARTIDORES DE JUSTICIA, A.C.**

---

---

## **SEGUNDA ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE IMPARTIDORES DE JUSTICIA, A.C.**

### **"LA JUSTICIA AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS: ACCESO Y RENDICIÓN DE CUENTAS"**

**MÉRIDA, YUCATÁN DEL 24 AL 26 DE OCTUBRE DE 2007**

## **CONCLUSIONES GENERALES**

### **1. Federalismo I.**

Se prosiguió con los trabajos hincados en Jurica sobre la procedencia del juicio de amparo directo. La mesa se centro en el cuarto documento de trabajo sobre una propuesta de reformas en materia de amparo directo Entendido como un tema transversal entre todos los órganos impartidores de justicia se llegaron a los siguientes acuerdos:

- Aprobación de la cuarta propuesta generada en el segundo encuentro de impartidores de justicia celebrado el año pasado en Chapultepec.
- En consecuencia, aprobación del anteproyecto de reformas en materia de amparo directo y se genera un documento con comentarios al mismo.
- Socialización de anteproyecto de reformas en materia de amparo directo ante los legisladores.

### **2. Acceso a la Justicia.**

La participación de los integrantes de la mesa de acceso a la justicia se centró básicamente en la implementación de una carta de derechos de los usuarios de la justicia. La discusión giró en torno a los diversos alcances que tiene un documento de esta naturaleza, así como las características propias de cada órgano impartidor de justicia. Por estos motivos, se presentó a la asamblea general lo siguiente:



- Creación del grupo de trabajo para la discusión de la propuesta de la carta de los usuarios de la justicia para su implementación en todos los órganos impartidores de justicia.
- Distribución de la Carta a los impartidores de justicia; con la finalidad de que emitan sus comentarios en el primer trimestre de 2008.

### **3. Gobierno Judicial.**

La mesa se focalizó en el tema de cómo fortalecer las funciones del gobierno de los órganos impartidores de justicia, principalmente las relacionadas a la evaluación y seguimiento del desempeño y fijación de políticas; manejo de recursos o administración; selección de los recursos humanos y manejo de la carrera judicial, mediante la utilización de herramientas de planeación y gestión judicial. Para ello, se concluyó realizar acciones de demostración de los beneficios de estas metodologías, a saber:

- Creación de grupo de trabajo para el diseño del plan nacional de fortalecimiento del sistema de justicia y la identificación de las mejores prácticas en planeación y gestión judicial en los órganos impartidores de justicia.
- Iniciar ejercicios de planeación judicial en los tribunales superiores de justicia de los estados de Hidalgo y Tabasco y en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Diseñar e implementar un curso sobre gobierno judicial dirigido a todos los órganos impartidores de justicia durante el 2008.

### **4. Estadística Judicial.**

El tema fundamental de la mesa fue la implementación de un sistema de estadística judicial que recoja las experiencias de todos los órganos impartidores de justicia, y a su vez, tenga las condiciones para garantizar información homogénea y generalizada. En este sentido a continuación se presentan los primeros pasos para su implementación:

- Otorgarle carácter permanente al grupo de trabajo de estadística judicial.

- Discusión del documento base para la creación del Sistema Nacional de Información Judicial.

## **5. Organismos Descentralizados.**

Las propuestas presentadas y el intercambio de ideas giraron principalmente en torno a los distintos problemas que genera a los tribunales locales de conciliación y arbitraje la aplicación de la tesis de jurisprudencia 1/1996, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es el siguiente: “Organismos descentralizados de carácter federal. Su inclusión en el artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional”.

A continuación se presentan las siguientes conclusiones aprobadas por la asamblea general:

- La creación del apartado XI de la AMIJ.
- Integrar un grupo de trabajo para el análisis de la tesis de jurisprudencia 1/1996.

## **6. Federalismo Judicial II.**

En esta mesa los integrantes centraron su participación sobre temas relacionados con el diseño institucional, estructura y funcionamiento de los órganos impartidores de justicia, principalmente en aquellos que no pertenecen al poder judicial. Asimismo se rescataron las propuestas sobre codificaciones tipo para su implementación en otras áreas. Las conclusiones fueron las siguientes:

- Presentar una propuesta de reforma al artículo 116 constitucional; en la que se establezcan modificaciones para dotar a los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas de autonomía financiera e institucional, a partir del mandato establecido en el artículo 17 constitucional, esta propuesta de reforma contiene: a) La creación obligatoria de los Tribunales de lo Contencioso Administrativos en las Entidades Federativas; b) Su autonomía financiera e institucional y c) La independencia funcional de sus juzgadores, extendiendo a sus integrantes las garantías jurisdiccionales que la Constitución Federal otorga en su artículo 116 fracción III, a los juzgadores de los poderes judiciales locales.

- Creación de un grupo de trabajo para analizar y presentar estudios sobre mecanismos que garanticen la autonomía presupuestaria de los órganos impartidores de justicia.
- Creación de un grupo de trabajo para diseñar los nuevos modelos de códigos tipo a partir de prácticas exitosas.

## **7. Justicia Penal.**

La participación de los integrantes de la mesa se orientó a presentar las experiencias de implementación de reformas penales en los estados de Oaxaca y Chihuahua. Asimismo, se trabajó sobre los distintos aspectos a considerar ante una eventual reforma del proceso penal a nivel nacional. Se enfatizó en la necesidad de lograr una visión integrada de los aspectos principales como: el desarrollo de norma específica y definición de su alcance, la preparación del recurso humano, los procesos de gestión organizacional, la infraestructura física y los sistemas tecnológicos e informáticos. Las conclusiones de la mesa fueron:

- En el 2008 crear un grupo de trabajo de justicia penal.
- Discusión de la estrategia para la implementación de la reforma en justicia penal.

## **8. Capacitación Judicial.**

En esta mesa la discusión se concentró en cuatro puntos medulares: coordinar los esfuerzos de los órganos impartidores de justicia en materia de capacitación, fortalecimiento de sus centros académicos y transitar a la educación especializada y de postgrado. Todas estas bajo la premisa de que la jurisdicción y capacitación no están aisladas sino que son funciones complementarias. Se presentaron las siguientes conclusiones:

- Creación de un grupo de trabajo para evaluar mecanismos (recursos económicos, sistemas de licencias, entre otros) para fortalecer las instituciones y centros académicos de tribunales y órganos jurisdiccionales.
- Coordinar los esfuerzos de las instancias de capacitación de los órganos impartidores de justicia y en especial incorporar en los planes de estudio

programas relativos a la argumentación jurídica, jurisprudencia comparada y justicia internacional entre otras materias; con miras a sentar las bases institucionales para un centro nacional de educación judicial.

- Presentación del Sistema Nacional de Educación Judicial.

## **9. Ética Judicial.**

En esta mesa los integrantes se enfocaron específicamente en la aprobación del proyecto de reglamento de la comisión nacional de ética judicial y la celebración del “Día del Juzgador Mexicano”. Igualmente, se buscó incorporar a los órganos de impartición de justicia faltantes y el plan de trabajo. A continuación se plantean las conclusiones:

- Aprobación del proyecto de reglamento de la comisión nacional de ética judicial.
- Invitación a los órganos impartidores de justicia faltantes para que se sumen al directorio nacional de ética judicial.
- Realizar la Reunión de Delegados Nacionales de Ética Judicial a llevarse a cabo en el 2008.
- Aprobación del Concurso para determinar el “Día del Juzgador Mexicano”.

## **10. Justicia Electoral.**

Esta mesa consideró fundamental que las propuestas partieran de las próximas reformas constitucionales que están por ser publicadas. Manifestaron que las reformas mínimas que requiere la legislación federal y local, deben ser las siguientes:

- La necesidad de permanencia de los tribunales electorales locales, su plena autonomía y su equiparación con los tribunales superiores de justicia.

- Adopción del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en todas las entidades federativas.
- Ampliación de los sujetos legitimados para promover controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad electoral.
- Establecimiento claro de los supuestos en los cuales la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podrá hacer uso de las facultades de atracción y delegación.
- Implementación de las medidas necesarias para que las salas regionales cuenten con los recursos materiales y humanos necesarios para enfrentar sus nuevas atribuciones.

**INICIATIVA DE REFORMA AL ARTICULO 116,  
FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONTENIDA EN  
LA GACETA DEL SENADO NUMERO 155, AÑO 2007**

---

---

**INICIATIVAS DE CIUDADANOS SENADORES**

**DEL SEN. FELIPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ, DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, LA QUE  
CONTIENE PROYECTO DE DECRETO DE REFORMA EL ARTÍCULO  
116, FRACCIÓN V DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

*SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE  
ESTUDIOS LEGISLATIVOS.*

**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**.

**EXPOSICIÓN 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. 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.

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.

### **SITUACIÓN 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 contencioso-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. De lo anterior se deduce la existencia de un sistema de garantías jurisdiccionales y de autonomía institucional, 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.

La 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.

## JUSTIFICACIÓN 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), 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 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.

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.

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.

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.

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, 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.

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

### **PROYECTO DE DECRETO**

**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**

**LIC. NORMA PATRICIA BRAVO CASTRO**  
SECRETARIO DE ACUERDOS ADSCRITO A LA SEGUNDA SALA

**LIC. MARIA DEL PILAR AYALA GUERRERO**  
SECRETARIO DE ACUERDOS ADSCRITO A LA SEGUNDA SALA

**LIC. MAYERLING LUGO ORTIZ**  
SECRETARIO DE ACUERDOS ADSCRITO A LA SEGUNDA SALA

**LIC. JUAN MANUEL CRUZ SANDOVAL**  
SECRETARIO DE ACUERDOS ADSCRITO A LA TERCERA SALA.

**LIC. SANDRA IVETTE MONTAÑO CASTRO**  
SECRETARIO DE ACUERDOS ADSCRITO A LA TERCERA SALA

**LIC. GUSTAVO ADOLFO ARANGO PEREZ**  
ACTUARIO ADSCRITO AL PLENO

**LIC. ZAIDA PRISCILLA MENDOZA MIRELES**  
ACTUARIO ADSCRITO A LA PRIMERA SALA

**LIC. PAJ'MI'RIS SA'AM RAZO SALCEDO**  
ACTUARIO ADSCRITO A LA PRIMERA SALA

**LIC. ELSA ARACELI ARANDA LÓPEZ**  
ACTUARIO ADSCRITO A LA SEGUNDA SALA

**LIC. JOSÉ ÁNGEL CONDE ESQUIVEL**  
ACTUARIO ADSCRITO A LA SEGUNDA SALA

**LIC. ABIGAIL PADILLA MARTINEZ**  
ACTUARIO ADSCRITO A LA TERCERA SALA

**C.P. BEATRIZ LUNA MENDÍVIL**  
JEFA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA

**C. GUILLERMO ESTEBAN GONZÁLEZ DE LA MORA**  
AUXILIAR ADMINISTRATIVO

**C. MÓNICA LÓPEZ PELAYO**  
AUXILIAR ADMINISTRATIVO

**C. VICTORIA OROZCO CARRILLO**  
AUXILIAR ADMINISTRATIVO

Publicación Cuatrimestral, año 20, número 26. Publicación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California. La edición consta de 1,500 ejemplares de distribución gratuita.

## **TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.**

---

### **PLENO Y PRESIDENCIA**

AV. HERREROS Y CALLE "I" #1700  
COL. INDUSTRIAL  
TELS. (01-686) 554-84-88 y 554-31-19  
MEXICALI, B.C.

### **PRIMERA SALA**

AVE. PIONEROS Y ANÁHUAC 1198  
CENTRO CÍVICO Y COMERCIAL  
MEXICALI, B.C.  
TELS. Y FAX (01-686) 557-25-80 Y 557-25-20

### **SEGUNDA SALA**

GUILLERMO PRIETO #2980  
COL. GAVILONDO  
TIJUANA, B.C.  
TEL Y FAX (01-664) 971-01-45 Y 971-01-46

### **TERCERA SALA**

CALLE 11 ESQ. RYERSON #297  
ZONA CENTRO  
TEL Y FAX (01-646) 178-61-06 Y 178-61-09  
ENSENADA, B.C.