

Propuesta de reforma al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

MARIA GUADALUPE PILLADO PIZO*

ANTECEDENTES

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo se crea como Órgano de Control de la legalidad, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos en contra de los actos de carácter administrativo o fiscal, emanados de dependencias del Poder Ejecutivo de los Estados o Ayuntamientos que afecten sus derechos e intereses legítimos de los gobernados en virtud de que la administración pública y los órganos públicos están subordinados a la Ley, por lo que el particular tiene el derecho a que los órganos administrativos se sujeten a ella, y se cumplan todos y cada uno de los principios de legalidad y los elementos propios de los actos administrativos teniendo en el Tribunal de lo Contencioso el Órgano Jurisdiccional competente para conocer de los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto o resolución de carácter administrativo o fiscal de las dependencias antes precisadas que en el ejercicio de sus funciones dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar las dependencias que integran la administración pública Estatal o Municipal en perjuicio de los particulares.

La intención de la creación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo es precisamente, que el particular cuente con los órganos jurisdiccionales, en los que pueda impugnar o combatir las resoluciones emitidas por las autoridades comprendidas dentro del ámbito del Poder Ejecutivo ya sea Centralizado o Descentralizado, en el ámbito Local.

*Licenciada en Derecho y Magistrada Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Morelos.

La fracción V (anteriormente fracción IV) del artículo 116 de la Constitución General de la República entra en vigor a partir del 18 de marzo de 1987, establece: "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 la República Mexicana se han establecido en diferentes Entidades Federativas Tribunales de esta naturaleza, los siguientes:

- El Tribunal Fiscal de la Federación, se crea el 27 de agosto de 1936 por medio de la Ley de Justicia Fiscal, publicada el día 31 del mismo mes y año, para entrar en vigor a partir del 1 de enero de 1937, con su problemática consiguiente en virtud de que el texto original de la Constitución de 1917 no hacia referencia a este tipo de Tribunales, y es hasta diciembre de 1946 cuando se lleva a cabo la primera modificación en este sentido.
- Le secunda el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al amparo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1971, que entró en vigor el 17 de julio del mismo año con 26 años de vida jurídica cumpliendo con las metas para las cuales fue creado.
- Por su parte el Estado de Hidalgo crea el Tribunal Fiscal Administrativo, publicando su ley en el periódico oficial el 31 de diciembre de 1981 y que entra en vigor al día siguiente de su publicación.
- Por su parte el Estado de Jalisco mediante la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para ese Estado publicado el 24 de diciembre de 1983, para entrar en vigor el 1 de enero de 1984, crea su propio Tribunal.
- Por su parte el Estado de Guanajuato el 24 de septiembre de 1985 en el Periódico oficial se publica la Ley de Justicia Administrativa de ese Estado para entrar en vigor el 11 de septiembre de 1987.
- Querétaro el 26 de diciembre de 1985 en el Periódico Oficial publica la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de ese Estado, para entrar en vigor al día siguiente de su publicación.
- El Estado de México crea su Tribunal de lo Contencioso Administrativo mediante su Ley de Justicia Administrativa publicada en la Gaceta del Gobierno el 31 de diciembre de 1986, para entrar en vigor a partir del 1 de enero de 1987.

Como se observa, estos Tribunales nacen antes de la Reforma del 18 de marzo de 1987 y es al amparo de esta reforma Constitucional que solamente algunas entidades federativas

determinan crear los Tribunales de lo Contencioso Administrativo dando nacimiento a esta vía jurisdiccional, como lo son:

- Guerrero mediante la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial el 7 de julio de 1987.
- El Estado de Yucatán por su parte, mediante la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Ley de lo Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial el 1 de Octubre de 1987 para entrar en vigor a partir del primer día hábil siguiente de su publicación.
- El Estado de Baja California, mediante la Ley del Tribunal de lo Contencioso publicada en el Periódico Oficial del 31 de enero de 1989 y con vigencia a partir del día siguiente de su publicación.
- El 14 de febrero de 1989 el Estado de Veracruz de la Llave, promulga su Ley de Justicia Administrativa para entrar en vigor al día siguiente de su publicación.
- Un año después, el 14 de febrero de 1990 el Estado de Morelos publica su Ley de Justicia Administrativa para entrar en vigor 60 días después de su publicación.
- En el Estado de Sinaloa el 3 de abril de 1976, se publica en el periódico oficial la Ley de Justicia Fiscal para entrar en vigor el 3 de mayo del mismo año para transformarse en Tribunal de lo Contencioso Administrativo el 3 de mayo de 1991.
- San Luis Potosí crea su Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el 21 de abril de 1993, y entrando en vigor al siguiente día de su publicación.
- Mediante la Ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo el Estado de Nuevo León publica en el periódico oficial el 5 de julio de 1991 su correspondiente Ley, misma que fue derogada el 21 de febrero de 1997 para poner en vigor la Ley de Justicia Administrativa para el Estado.
- El benjamín de los Tribunales que es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco que fue creado el 27 de febrero de 1997.

Por su parte el Estado de Tamaulipas cuenta con un Código Fiscal de la Entidad publicado en el Periódico oficial del 19 de diciembre de 1976 pero su Tribunal Fiscal fue creado hacia el año de 1951 al expedirse la Ley de Justicia Fiscal y en el caso de Chiapas publicó su Ley de Justicia Administrativa el 18 de enero de 1989 en el Periódico Oficial, tramitando sus controversias ante el Poder Judicial Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, algunos Estados como lo son Aguascalientes, Chihuahua y Nayarit es el Poder Judicial de cada Entidad quien de acuerdo a sus disposiciones legales es competente para conocer de las controversias de carácter fiscal y administrativo.

No obstante las bondades de este tipo de Tribunales por considerarse la vía legal por medio de la cual los particulares pueden impugnar los actos administrativos de las autoridades, que lesionan sus intereses, no se ha instaurado en todas las entidades federativas.

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA CONOCER DE ACTOS EMANADOS DE AUTORIDADES MUNICIPALES

Se observa de la redacción del artículo 116 Constitucional, que hace referencia a la creación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo que conozcan de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal, es decir en este caso se encuentra una limitación injustificada referente a los municipios, en virtud de que de acuerdo al mandato comprendido en el artículo 116 Constitucional este tipo de Tribunales sólo conocerían de la competencia estatal, pero se considera indispensable que estos Tribunales conozcan de los conflictos de los particulares con las Autoridades Municipales.

Es cierto que ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado al respecto en un caso relativo en el que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León conocía de un juicio entre un particular y el Municipio de Monterrey, en el cual la Suprema Corte reconoce que es competente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer de actos administrativos y fiscales, que vulneren los derechos de los particulares, cuando estos acudan en demanda de nulidad y una de las partes sea precisamente el municipio, como se desprende de la controversia constitucional radicada bajo el número 1/95 seguida ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se considera que en una reforma Constitucional debe incluirse a los Municipios, y no dejar que la Suprema Corte tenga que venir a resolver este tipo de controversia que parece intrascendente, pero para las partes en el juicio implica tiempo y desgaste en muchos aspectos. Es preciso apuntar que en algunas legislaciones estatales, contemplan dentro de su ley la competencia en materia municipal como lo son los Estados de Baja California, en su artículo 2º menciona los municipios, Morelos artículo 1º, el Distrito Federal su competencia se advierte en los términos de su artículo 23 de su Ley del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, y cuya competencia se deriva del artículo 122 Constitucional, en relación con el 44 del mismo ordenamiento legal invocado, Estado de Guanajuato en su artículo 1º, Estado de Guerrero artículo 1º, Estado de Jalisco artículo 1º, Estado de Hidalgo artículo 2º, Estado de México artículo 202 del Código de Procedimientos Administrativos; Nuevo León artículo 1º, Querétaro artículo 1ero, San Luis Potosí artículo 2, Estado de Sinaloa artículo 3º, Estado de Sonora no lo menciona en forma expresa, Tabasco artículo 16º; Veracruz de la Llave artículo 3º y Yucatán artículo 3º. De este análisis a las leyes correspondientes se desprende que sólo el Estado de Sonora no contempla en forma expresa la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo para conocer de la competencia con los Municipio y a saber sólo el Estado de Nuevo León ha tenido necesidad

de recurrir en controversia constitucional bajo el número 1/95 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación .

OBLIGATORIEDAD PARA ESTABLECER TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN TODA LA REPÚBLICA MEXICANA

Un aspecto que se debe cambiar al artículo 116 Constitucional en comento es el término o vocablo Podrán por el de Deben, ya que con la redacción que actualmente tiene este artículo solo hace la invitación a las entidades federativas a que legislen y en consecuencia se instituyan o establezcan dentro de su territorio Tribunales de lo Contencioso administrativo, pero no existe la obligatoriedad con esta redacción, el vocablo deben, establece la obligatoriedad necesaria para que todos los ciudadanos mexicanos, independientemente de la entidad federativa en la que radiquen, puedan acudir en demanda por un acto de autoridad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y que como se ha visto no todos los estados cuentan con este tipo de tribunales.

De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, deber jurídico proviene del latín *debere*, a su vez de *habere* y de: “tener que”, “ser necesario”, “ tener la obligación” deber no implica necesidad sino obligación -. Con esta redacción y mediante un mandato constitucional las entidades federativas que no cuentan actualmente con Tribunales de lo Contencioso Administrativo tendrían la obligación de establecerlos.

Para complementar esta obligatoriedad y dar un margen de tiempo razonable para que las Entidades Federativas puedan establecer su tribunal administrativo se hace necesario un artículo transitorio a nuestra Carta Magna en el que se establezca un término perentorio para su instalación, para ese efecto se propone la siguiente redacción ..-Las Entidades federativas de la República Mexicana tienen como plazo hasta el año de 1998 para crear el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en aquellas entidades en que aún no cuentan con ellos.

De la redacción anterior se desprende que para el año de 1999 ya todos los Estados de la República Mexicana, contarán con este tribunal y de esta forma se podrá pensar en fortalecerlos, aumentar su competencia, etc.

PLENA JURISDICCIÓN EN EL MANDATO CONSTITUCIONAL

Otro aspecto que también se debe incluir dentro de las reformas a este artículo 116 Constitucional es el de dotar a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción y aunque no es el tema central de este trabajo la plena jurisdicción trataremos

de hacer una somera diferencia de los tribunales de mera anulación y los de plena jurisdicción, esto no sólo para los tribunales existentes sino también para aquellos tribunales que nacieron después a la reforma del año de 1987 para que alcancen la plena jurisdicción y con mayor énfasis en los que con posterioridad se establezcan.

El Estado de Morelos, reconoce en forma expresa que el Tribunal es de mera anulación, por su parte los tribunales de Nuevo León en su artículo 2º, Baja California artículo 1º, Distrito Federal recién alcanzadas mediante reformas de fecha 14 de diciembre de 1995 en su artículo 1º, Querétaro en su artículo 1º, Estado de México en su artículo 201 del Código de Procedimientos Administrativos establece la Plena Jurisdicción, Tabasco en su artículo 1º, Sinaloa en su artículo 2º, Yucatán en su artículo 2º y Veracruz en su artículo 2º por cuanto a los demás Tribunales son omisos al respecto, por lo que se pueden considerar Tribunales de mera anulación, pero dejar la simple anulación genera conflictos, sobre todo con las autoridades renuentes a cumplir con las resoluciones o que repiten los actos motivo de los juicios de nulidad en forma indebida, y de hecho se puede notar que todos los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de la República emiten resoluciones precisando el alcance de sus fallos, como Tribunales de plena jurisdicción, además de que todos los Tribunales cuentan con disposiciones legales para hacer cumplir sus determinaciones.

De lo que podemos conceptuar como mera anulación, el Diccionario Jurídico Mexicano menciona "Anulación. Acción y efecto de quitarle validez a las normas producidas por actos jurídicos". Por lo que debemos entender que el Contencioso Administrativo de mera anulación sólo está en aptitud de nulificar el acto impugnado.

Por su parte los Tribunales dotados de plena jurisdicción están en aptitud de señalar con toda precisión los alcances y efectos de las sentencias, generando con ello claridad y seguridad jurídica tanto en su cumplimiento como en su alcance y los efectos que genera la resolución o sentencia emitida por estos Tribunales, facilitando la tarea a las autoridades en su cumplimiento, por la precisión y fijación de los alcances mencionados, descansando esta responsabilidad por parte de las autoridades, trasladándola al Tribunal Contencioso Administrativo en las resoluciones en los casos en los que se tenga que reexpedir el acto invalidado.

La plena jurisdicción no sólo implica tener la facultad jurídica de hacer cumplir sus determinaciones, la plena jurisdicción en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es más amplia ya que estos Tribunales al ser dotados de plena jurisdicción tienen la aptitud de declarar la nulidad del acto impugnado, precisar los alcances y efectos de las sentencias y contar con los medios legales para hacer cumplir sus resoluciones.

Sirve de sustento a esta propuesta las reformas del 17 de marzo de 1987 al artículo 17 Constitucional: “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones...” En este precepto Constitucional se precisan las características de los Tribunales en nuestro País de las cuales deben gozar los Tribunales Administrativos.

COMENTARIOS

Esta diversidad de las características de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo resta la naturaleza jurídica de los mismos, disminuyéndole imperio y limitando su facultad jurisdiccional, situación que se genera sobre todo por falta de voluntad política en los Estados y Municipios tanto para su creación como para su amplitud, impidiéndole con ello ejercitar una auténtica y eficaz impartición de justicia. La plena jurisdicción debe ser generada desde el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo ha hecho tanto con La Comisión de Derechos Humanos, así como con las bases dadas al Distrito Federal y al Tribunal Electoral, de manera similar debe el artículo 116 Constitucional fracción V (antes fracción IV) establecer la esencia y el espíritu de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, debiendo corresponder a las entidades federativas la personalidad e identidad en cuanto a la estructura de estos Tribunales, estableciendo el número de salas, su integración y su tramitación de los Juicios Contencioso Administrativos.

En varias ocasiones que se han reunido los Tribunales de lo Contencioso, coinciden en la necesidad de crear en toda la República Tribunales Administrativos, así en la reunión Jalapa el 6 de julio de 1990 se concluye: “A partir de la Reforma Constitucional de 1987a la fracción IV del artículo 116, se considera irreversible el proceso de creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo en todas las entidades federativas como medio de alcanzar el derecho. Por tanto, Se exhorta respetuosamente a los Ciudadanos Gobernadores de los Estados que aún carecen de tales Órganos de Justicia, a promover las iniciativas legales pertinentes para su establecimiento...”

Por su parte en la reunión en el estado de Morelos en diciembre de 1993 se crea la Asociación de Magistrados de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, con igual fin. En la reunión en Guanajuato “El Foro de Justicia Administrativa Local” se formularon

las siguientes conclusiones: “Es recomendable que todas las Entidades Federativas cuenten con un Tribunal Local de lo Contencioso Administrativo. Es necesario que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de mera anulación existentes en las Entidades Federativas se conviertan en organismos de plena jurisdicción...”, y en la reciente reunión regional en Tamaulipas, Simposium Regional, el 3 y 4 de abril de 1997, en donde la Magistrada Magdalena Beatriz González Vega retoma el tema y presenta en una conferencia magistral titulada “Necesidad de la instalación de Tribunales de lo Contencioso en México” quien actualmente es la Presidenta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí, insiste en esta necesidad.

Loable resulta que el Gobernador de Tabasco haya establecido en este año el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en su Estado natal, dotado de plena jurisdicción y con una estructura adecuada a las necesidades propias, pero no en todos los estados tienen la voluntad política para establecer este tipo de tribunales, por lo que se sugiere sumar esfuerzos para que todos los Estados cuenten con Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Por su parte la Asociación de Tribunales de lo Contencioso debe seguir brindando el apoyo técnico, con diversos proyectos de leyes que los estados pudieran adecuar a sus necesidades, pero con los bases sólidas y el sabio consejo de los que hemos tenido la oportunidad de participar en esta área de impartición de justicia, la Academia Mexicana de Derecho Fiscal también ha puesto lo suyo propio en apoyo a la creación de Tribunales Administrativos, y el INAP que con este esfuerzo se suma a este justo fin.

CONCLUSIONES

- Es necesaria hacer una reforma al artículo 116 Constitucional debiendo quedar la redacción del mismo de la siguiente forma: Fracción V.- Las Constituciones y Leyes de los Estados deben instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones, autónomos e independientes de cualquier autoridad, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y los particulares, estableciendo las normas para organización, funcionamiento, procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.
- Complementando esta reforma al artículo 116 se hace necesario un artículo transitorio en los siguientes términos: Las entidades federativas de la República Mexicana tienen como plazo hasta el año de 1998 para crear el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en aquellas entidades en las que aún no cuentan con ellos.