

LA CUESTIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MEXICANOS, Y LA CONVENIENCIA DE SU INCORPORACIÓN A LA ESTRUCTURA DEL PODER JUDICIAL

Juan Ángel SALINAS GARZA

Sumario: 1. Ubicación del Problema (Antecedentes). 2. La división de poderes en la República Mexicana; 3. El Poder Judicial y el ejercicio de la función jurisdiccional; 4. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5. La cuestión de la autonomía de los Tribunales Contenciosos Administrativos y la conveniencia de su incorporación a la estructura del Poder Judicial.

1. UBICACIÓN DEL PROBLEMA (ANTECEDENTES)

En México¹ —como en muchos países— la Justicia Contencioso Administrativa se encuentra confiada, en algunos casos, a órganos que no forman parte de la estructura del Poder Judicial; esto se debe a fuertes antecedentes históricos, principalmente franceses, donde por circunstancias propias de la época era legítima esta separación. En este análisis nos referiremos principalmente a la facultad otorgada a las Constituciones y Leyes de los Estados para crear tribunales de los contencioso administrativo autónomos; sin perjuicio de que lo que aquí se refiera pueda también ajustarse a otras instituciones u órganos del estado, federales o estatales, que también debieran ser incorporadas al “*Principio de Separación de Poderes*”.

¹ Aunque no en todos los casos, pues en nuestro país son muchos los estados de la Federación en los cuales el Poder Judicial cuenta dentro de sus órganos no solo al Contencioso, sino al Tribunal Electoral y en otros inclusive a los Tribunales de Arbitraje, destacándose a los siguientes: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Puebla (iniciativa), Quintana Roo, Tlaxcala (Sala Electoral Administrativa), Veracruz y Zacatecas.

El artículo 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a los Congresos de los Estados para instituir Tribunales Contenciosos Administrativos dotados de autonomía para dictar sus fallos, con base en esto muchos estados de la República, entre ellos Nuevo León, cuentan con Tribunales Contenciosos ajenos a la estructura del Poder Judicial, lo que se estima no es del todo ajustado a nuestro principio soberano de la división de poderes recogido por el artículo 49 Constitucional. En efecto, analizando el caso del Estado de Nuevo León², en la Ley de Justicia Administrativa los legisladores del Congreso Estatal dotaron al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de las características distintivas de ser un Tribunal “formalmente administrativo”, “materialmente jurisdiccional”, con “autonomía” y “jurisdicción” para dictar sus fallos, desincorporado de los poderes soberanos estatales, lo que también impera en otros Estados de la República. Antes de proceder propiamente al razonamiento argumentativo respecto de la conveniencia de este sistema, es justo conocer lo que se considera el antecedente histórico general de esta falta de incorporación de los Tribunales Contenciosos Administrativos a los Poderes Judiciales.

Es ampliamente conocido que en sus orígenes esta dualidad administrativo-jurisdiccional y la propia autonomía de los Tribunales Contenciosos fueron concebidas en Francia, posterior a la Revolución Francesa —y paradójicamente aparenta ser un dilema, no coincidente con la Teoría de la Separación de Poderes acogida en ese propio acto revolucionario del pueblo francés—, ello mediante la creación del Consejo de Estado Francés, que fue instituido como un órgano administrativo, con facultades de proponer la solución a las reclamaciones presentadas por los gobernados, habiéndose incluso decretado la prohibición a los Tribunales Judiciales de conocer asuntos de la administración pública. En esa época dicha normatividad tuvo una gran motivación y sustento político, pues como lo sostiene Jorge Fernández Ruiz³:

En el ocaso del siglo XVIII, la nobleza francesa, a pesar de estar herida de muerte, conservaba el control de cargos importantes en el aparato estatal de la naciente

² Por ser el estado de la República Mexicana origen de quien escribe.

³ FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE. Derecho Administrativo de Aguascalientes, Editorial Porrúa. México 2006, Pags. 315.

república, de ahí su influencia en los cuerpos judiciales donde, sin duda, se encontraba incardinada, lo cual traía como consecuencia una sistemática obstrucción de la actividad administrativa revolucionaria por parte de los tribunales. Para impedir tal obstrucción encaminada a paralizar el régimen revolucionario y provocar su derrocamiento, los gobiernos revolucionarios adoptaron, entre otras, tres medidas trascendentales:

- *La expedición de la ley 16-24, de agosto de 1790, sobre la organización judicial.*
- *La promulgación del decreto del 16 fructidor del año III, para prohibir a los tribunales conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren.*
- *La creación del Consejo de Estado mediante el artículo 52 de la Constitución del 22 firmario del año VIII.*

En estos términos fue ese temor intervencionista por parte de la nobleza francesa que dominaba en los Tribunales Jurisdiccionales, lo que llevó a no confiar la resolución de los conflictos con la administración —efectuados por los revolucionarios franceses, en pugna con la nobleza— al Poder Judicial, creándose así un órgano autónomo de los poderes del estado quien se encargaba del procedimiento contencioso administrativo. Con relación a lo anterior el Magistrado Rubén Aguirre Pangburn⁴, comenta:

Por lo que respecta a la Jurisdicción Administrativa, la otra institución que interesaba a Rivero, se presenta un doble fenómeno, la evolución en Francia que la cambia cualitativamente y su adaptación por una docena de países europeos y de otros de América, Asia y África.

Napoleón establece el Consejo de Estado y lo dota de facultades jurisdiccionales. Lo hace a nombre de la separación de poderes para impedir que los viejos parlamentos, como se denominan los tribunales del antiguo régimen, pudieran obstaculizar al estado

⁴ AGUIRRE PANGBURN, Rubén. Los Tribunales de Justicia Administrativa. Publicado en el Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. www.juridicas.unam.com.mx ; www.derecho.unam.mx .

revolucionario. En efecto, los magistrados de entonces eran nobles o clérigos. La magistratura se compraba o se heredaba, recordemos que Carlos Luis de Secodat heredó de su tío la presidencia de la toga del Parlamento de Guayena, cargo de por vida, con la sola condición de que en lugar de ser el Barón de la Bréde, castillo en el cual nació, adoptara el título de Barón de Montesquieu, que también le correspondía.

En el transcurso de la segunda mitad del siglo XIX, el Consejo de Estado adquiere autonomía, lo que la doctrina administrativa francesa designa con el nombre de justicia delegada. A partir de ese momento, la jurisdicción administrativa es completamente autónoma de la administración pública y del titular del Poder Ejecutivo.

Por lo que respecta a nuestro país contamos como el antecedente más destacado de la influencia francesa que hemos venido mencionando, la denominada Ley Lares, atribuida a Teodosio Lares, quien formuló el proyecto de Ley para el Arreglo de los Contencioso Administrativo, la cual luego fuera declarada inconstitucional con la brillante tesis Vallarta, y lo cual nos da una idea de la mencionada influencia francesa que hemos venido refiriendo en líneas atrás; a este respecto Emilio Margain Manautou⁵, comenta:

A mediados del siglo pasado influyó decisivamente en el avance del Derecho mexicano don Teodosio Lares, tanto en la rama del privado como la del público. Influenciado por la legislación francesa y en especial por la existencia del Tribunal conocido como Consejo de Estado, don Teodosio Lares formuló el proyecto de Ley para el Arreglo de los Contencioso-Administrativo, que la ser aprobado por el Poder Legislativo se conoció más por “Ley Lares” que por su propio nombre, debido, digamos, al “escándalo” que dicha ley provocó en los medios jurídicos mexicanos y que al ser impugnada ante los tribunales judiciales federales, fue declarada inconstitucional.

⁵ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo, De Anulación o de Ilegitimidad, 10 ed., Editorial Porrúa, México 2001, Páginas 62 y 64.

Ignacio Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, porque la existencia de un Tribunal Administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República.

Esta Inconstitucionalidad no fue salvaguardada sino hasta las reformas Constitucionales del 16 de Diciembre de 1946, 19 de Junio de 1967 y 29 de Julio de 1987, pues mediante esos decretos constitucionalmente se facultó la creación de Tribunales Administrativos con autonomía para dictar sus fallos, y se legitimó a los Colegiados para conocer de los recursos de revisión contra las sentencias definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, por lo que siendo ya acogido por la Constitución este tipo de Tribunales desde luego se disolvió la idea de su inconstitucionalidad, por lo que desde luego en este estudio no se plantea es contrariedad a la Carta Magna, sino si la autonomía para dictar fallos, implica que los Tribunales Contenciosos Administrativos deben ser ajenos a los Poderes de los Estados, o si bien, puede aún así ser integrados al Poder Judicial, coincidir con el principio de Separación de Poderes y seguir teniendo esa autonomía decisoria.

2. LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA REPÚBLICA MEXICANA;

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar. Así se encuentra enunciado en nuestra Carta Magna el denominado "*Principio de División de Poderes*" y la prohibición de la reunión de dos o más de ellos en una persona o corporación. La principal función que es atribuida a esta división es la creación de un sistema de frenos y contrapesos, que procure evitar un ejercicio indebido del poder por parte de quienes desde las diversas funciones actúan como autoridad dentro del Estado mexicano; actuar ilícito que sería mucho más factible y dañino si en una sola persona o corporación se depositara el

ejercicio de toda la función soberana; respecto estos comentarios menciona Francisco Porrúa Pérez⁶:

Repartida la soberanía entre varios órganos, correspondiendo a distintos órganos dentro del Estado ejercitar la soberanía dentro de un mismo plano de igualdad, se puede obtener un equilibrio que se traduzca en un prudente ejercicio del poder, en un balance de poderes, en el que un poder sirva de freno y control al otro. Es la teoría que se conoce como de los frenos y contrapesos. Un poder vigila y controla la actividad del otro, en atención a su recíproca vigilancia, en virtud de que estando perfectamente delimitados sus campos, cada uno dentro de su propia esfera evitará salirse de ella y que los otros poderes puedan también inmiscuirse dentro de su correspondiente esfera de competencia.

Esta división más que representar una cuestión meramente política o retórica, ha constituido un sistema que a los ciudadanos les brinda la confianza en la actuación de sus autoridades, y la seguridad de que cualquier abuso no solo es prohibido, sino que será sancionado, y además reparado en las formas que las leyes lo señalan, contando con la plena certeza de que el órgano u autoridad que tendrá conocimiento de dicha irregularidad, no puede ser influenciado en su decisión por cuestiones políticas o vendettas de las autoridades del diverso poder juzgado, y que dicha aplicación de la jurisdicción es realizada por un Poder del Estado que es independiente y de igual peso soberano que el diverso Poder del cual se demanda el irregular actuar.

Pero el hecho de que al Poder Legislativo corresponda crear las leyes, al Poder Ejecutivo ejecutarlas, y al Poder Judicial aplicarlas, y que se encuentre prohibido el ejercicio de dos o más de estas funciones a una sola persona o corporación, no significa en absoluto que estemos frente a un sistema divisorio rígido, que pueda ser llevado a la práctica cual si se tratara de una fórmula matemática exacta, o que las funciones de un poder puedan completamente aislarse de las de los otros, sino que admite ciertas excepciones, es flexible y por tanto los poderes realizan funciones que parecieran en principio corresponderle a otro; la Constitución como cualquier otra norma de derecho es interpretable, sujeta a la labor exegética

⁶ PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría General del Estado, 25 ed., Editorial Porrúa, México, 1992.

de quienes tienen la ocupación de aplicarla, y el principio de división de poderes no ha escapado del análisis, siendo conveniente citar en este punto dos criterios que son ampliamente ejemplificativos sobre la interpretación y alcances que el Poder Judicial de la Federación ha dado a este postulado:

DIVISION DE PODERES⁷. El principio de división de poderes no es absoluto y tiene numerosas excepciones, pues no siempre el Legislativo legisla, ni el Ejecutivo ejecuta, ni el Judicial juzga, sino que, cada uno de ellos, en su carácter de poderes emanados de la voluntad popular, ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponden a los otros; así, las autoridades agrarias y obreras tienen facultades para decidir controversias entre los particulares, y, al atribuírselas la Constitución, estableció nuevas excepciones al principio de la división de poderes y dio caracteres judiciales innegables a los procedimientos administrativos agrario y obrero; consecuentemente, sus resoluciones tienen el carácter de irrevocables, pues de lo contrario, carecerían de la respetabilidad necesaria; y la más sana teoría del derecho administrativo, extiende tal carácter de irrevocabilidad, hasta las resoluciones administrativas no de carácter judicial, cuando por la revocación de ellas se afecten intereses de tercero.

DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE⁸. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan

⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación. Fondo de Cultura Económica. México Primera Edición 1993. Volumen II. Páginas 1423 y 1424. También localizable en el IUS con los siguientes datos: Registro No. 282427, Localización: Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación XIX, Página: 97, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación. Fondo de Cultura Económica. México Primera Edición 1993. Volumen II. Páginas 1426 y 1427. También localizable en el IUS con los siguientes datos: Registro No. 237686, Localización: Séptima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 151-156 Tercera Parte, Página: 117, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Común.

funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

Podemos sostener que las funciones del Estado deben por naturaleza ser "*funcionales*", esto es, ser factibles de realización; no es del todo concebible imaginarse poderes del Estado que en el ejercicio de la función que les fue encomendada no realicen conjuntamente actos de creación, ejecución y aplicación del derecho en cierta medida, pues su tajante separación sería disfuncional; pero esa realización de funciones pertenecientes a otros poderes, no es de tal alcance que pueda considerarse invasión de facultades, cuando la naturaleza del acto sea como consecuencia de la realización directa y necesaria de la función que le encomienda la Constitución; por un lado el propio artículo 49 Constitucional establece excepciones al principio, el ejecutivo cuenta con facultad reglamentaria para

dictar disposiciones necesarias para la correcta ejecución de las leyes debidamente creadas por el Congreso, aplica sanciones a sus funcionarios aplicando e interpretando las leyes y dictando los acuerdos correspondientes; lo mismo que también hace el legislativo, además de llevar a cabo el denominado Juicio Político, etc.; el Poder Judicial crea jurisprudencia, la que muchos consideran casi como una actividad de creación del derecho (a lo que el suscrito no está de acuerdo), dicta acuerdos generales, redacta reglamentos, etc.; en fin podemos citar múltiples ejemplos como éstos. La cuestión es que como magníficamente lo ha interpretado el Poder Judicial de la Federación cualquier acto de estos está constitucionalmente respaldado, y además legislado ordinariamente y por tanto no se considera violentada la Separación de Poderes. Lo que no encuentra justificación constitucional alguna sería crear órganos de un poder que material y formalmente realizaran funciones de otro poder sin contar con respaldo constitucional y sin ser necesario en cierta medida.

3. EL PODER JUDICIAL Y EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Brevemente podemos establecer, sin lugar a dudas, que constitucionalmente corresponde al Poder Judicial el ejercicio de la función jurisdiccional, esto es la aplicación del derecho al caso concreto. Esta función la tiene no solo frente los particulares como un medio de solución de las controversias privadas; sino en aquellas controversias en las que el particular tiene un reclamo frente al Estado, o cuando éste último tiene acción contra los gobernados, siendo oportuno citar la interpretación que el propio Poder Judicial a referido sobre sus más elementales funciones:

PODER JUDICIAL⁹. Es atribución exclusiva de él, privar a las personas de sus posesiones, previo el juicio correspondiente y con entera sujeción a las leyes.

PODER JUDICIAL¹⁰. La Constitución le confirió caracteres de independencia, universalidad, preexistencia y responsabilidad, ya de un modo explícito, ya implícitamente, así como la facultad exclusiva de aplicar las leyes, en las causas civiles y criminales;

⁹ Registro No. 291454, Localización: , Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, II, Página: 842, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

¹⁰ Registro No. 290597, Localización: , Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, III, Página: 911, Tesis Aislada, Materia(s): Común.

instituyó tal poder, como universal para juzgar a todos los individuos, sin ninguna especialidad, ni por razón de los casos ni de las personas.

PODER JUDICIAL FEDERAL. FACULTADES DEL¹¹. El Poder Judicial de la Federación, al decidir el juicio constitucional, no puede sustituir su criterio al del Congreso de la Unión y menos el del Poder Constituyente, único que no tiene fronteras. Sólo está capacitado para restablecer el imperio de la Constitución General de la República, cuando aparezca conculcado por un acto de autoridad o por una ley, sin hacer declaración general alguna que tenga efectos trascendentales.

El Poder Judicial como órgano perteneciente a los poderes del Estado tiene a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, y ésta conforme al principio de la división de poderes, acogido por nuestra Carta Magna, le es propia y exclusiva en aquellos asuntos en que los particulares acuden ante la jurisdicción de sus Jueces y Magistrados; o sea, la Constitución garantiza que para el dictado de una sentencia o fallo constitutivo, declarativo o de condena que modifica un estado de hecho o derecho, de privación o molestia en los bienes, papeles, derechos y posesiones, esta resolución debe estar debidamente fundada y motivada, además de ser emitida por autoridad competente y previo a un procedimiento en que se respeten al ciudadano las garantías esenciales del procedimiento. Esas garantías incluyen el hecho de que solo quienes tengan las funciones propias del sistema de distribución soberana del artículo 49 Constitucional, realicen los actos propios que les son encomendados y en el ejercicio de esas funciones los sometan a un derecho nuevo debidamente creado, les ejecuten esos mandatos conforme a derecho, y les apliquen la ley con imperio y coercibilidad.

Si bien la jurisdicción conforme a los más acertados tratados procesales debe ser aplicada en forma exclusiva por el Poder Judicial, esto en la práctica no se cumple por completo, como en el caso de los Tribunales del Trabajo, Administrativos, Electorales, etc., pero lo ideal sería que la función

¹¹ Registro No. 804946, Localización: , Quinta Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, CXVII, Página: 998, Tesis Aislada, Materia(s): Común.

fuera realizada por el poder a quien corresponde juzgar; a este respecto Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga sostienen¹²:

El instrumento específico de la función jurisdiccional es, pues, el Poder Judicial, que si bien no agota el volumen de actividades judiciales, ejerce la mayor parte de ellas. Pero aunque el Poder Judicial no absorbe totalmente la función de juzgar, la aspiración a que llegue a absorberla algún día está, sin duda, en armonía con la aplicación de la teoría de la división o separación de los poderes del Estado, y con la conclusión lógica que de ella debe sacarse y que, admitida, conduciría a la integración de los servicios que cumplen funciones jurisdiccionales fuera de la organización del Poder Judicial, dentro de la esfera de éste, entregando así el ejercicio de estas funciones en toda su extensión al poder del Estado al que en el orden de los principios corresponden, con exclusión de los demás.

4. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Como ya se ha adelantado, el análisis de esta breve disertación se concreta a la facultad otorgada por la Constitución Federal a las Constituciones y leyes de los Estados para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de autonomía para dictar sus fallos, ésta facultad actualmente se encuentra instituida en el artículo 116 fracción V de la Constitución General de la República, mismo que al igual que el diverso 49 dicha codificación suprema, inicia dividiendo el Poder Público de los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con lo que se hacen extensivos e igualmente aplicables los argumentos que respecto a la “División de Poderes” hemos realizado con antelación en estas páginas, al respecto el citado numeral dispone lo siguiente:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

¹² DE PINA, Rafael; CASTILLO LARRAÑAGA, José. Derecho Procesal Civil, 29ª, Editorial Porrúa, Edición, México 2007, Página 60.

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;

Desde ahora conviene hacer notar que la Constitución General jamás ordena que los Tribunales Contencioso-Administrativos sean ajenos al Poder Judicial o a algún otro Poder del Estado, sino que habla de autonomía para dictar sus fallos, por lo que con lo visto hasta este punto es hora de puntualizar las razones por las que se considera que la autonomía de los Tribunales Contenciosos no significa ya que deba ser ajeno al Poder Judicial, o a cualquier otro poder del Estado, como si fuera parte de un poder diverso a los únicos tres posibles, y que además lo conveniente es que sea incorporado al Poder Judicial respectivo.

5. LA CUESTIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS Y LA CONVENIENCIA DE SU INCORPORACIÓN A LA ESTRUCTURA DEL PODER JUDICIAL.

Con lo que hasta este punto hemos avanzado podemos realizar las siguientes afirmaciones, que son parte del sustento de esta conclusión:

- a) Fue el Consejo de Estado Francés el que inspiró a nuestro país (véase referencia a la Ley Lares) a crear, en un principio, un Tribunal Contencioso independiente del Poder Judicial, dentro de la esfera del Poder Ejecutivo.
- b) Don Ignacio L. Vallarta mediante su tesis respectiva, declaró que ese Tribunal era inconstitucional, por reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación.
- c) En Francia, en la época de la creación del Consejo de Estado, no se confiaba en el Poder Judicial que se encontraba liderado por nobles, por lo que se evitó incorporarlo al Poder Judicial.
- d) En nuestro país la Carta Magna asume el principio de la división de poderes para el ejercicio de la función pública, dividiéndolo en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

- e) El poder Judicial por su naturaleza y función soberana que le fue encomendada, tiene a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional.
- f) La División de Poderes es en cierta medida flexible, pero para que un poder ejerza una función de otro diverso se requiere que la propia Constitución lo autorice.
- g) El artículo 116 fracción V de la Constitución General de la República faculta a las Constituciones y leyes de los Estados para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo con “*autonomía para dictar sus fallos*”.

Con las anteriores precisiones es posible afirmar que de una interpretación sistemática, esto es, mediante la cual se integre el texto y sentido del artículo 116 fracción V, además los principios y postulados que contiene la propia Constitución, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo debieran ser por completo incluidos a la estructura de los Poderes Judiciales de la esfera competencial que les corresponda.

En efecto, conforme a la teoría de la división de poderes acogida por nuestra Constitución, corresponde al Poder Judicial el ejercicio de la función jurisdiccional, que no es otra cosa sino la aplicación del derecho a una determinada controversia sometida a su jurisdicción. Y conforme a lo hasta aquí dicho podemos argumentar que siendo la jurisdicción facultad propia del Poder Judicial, corresponde a los órganos de éste poder su ejercicio; y si los Tribunales de lo Contencioso Administrativo dirimen controversias presentadas entre la administración y los particulares, llevan a cabo esencialmente una función jurisdiccional; por lo tanto conforme a la teoría de la división de poderes, los tribunales de lo Contencioso Administrativo deben ser órganos pertenecientes al Poder Judicial; este ejercicio lógico nos permite establecer la conclusión antes vertida. Podría pensarse que Constitucionalmente conforme a precitado artículo 116 fracción V de la Constitución Política de nuestro país, los Contenciosos deberían ser autónomos, ajenos a la estructura de la división de poderes, pero en realidad no es así, los Tribunales Contenciosos por disposición de la norma analizada deben tener autonomía “*para dictar sus fallos*”, lo que significa que debe existir un sistema que permita que quienes dictan sus resoluciones tengan independencia de posición, y no sean influenciados por nadie más. De esta

manera aún y cuando el Contencioso Administrativo debe pertenecer al Poder Judicial por ejercer una función jurisdiccional, lo que concuerda con el impedimento de reunión de dos o más poderes en una corporación, puede ser dotado de autonomía en cuanto a sus determinaciones, sin trastocarse el citado 116 fracción V Constitucional, y concordando así con el artículo 49 de la mencionada Ley Suprema, pues su incorporación al Poder Judicial no implica que no pueda ser dotado de autonomía para dictar sus fallos, sino que le permite legitimar sus fallos por ejercer una función material y formalmente jurisdiccional, lo que además resulta acorde al principio de la división de poderes. Si bien el hecho de que la propia Constitución autorice la creación de Tribunales Contenciosos Administrativos, hace que estos órganos no sean inconstitucionales, no por ello puede pensarse que ese órgano pueda ser ajeno a los demás principios que rigen nuestra forma soberana como organización política, y principalmente el postulado de la División de Poderes recogido en el artículo 49 de la Constitución. Si las Constituciones y Leyes estatales, conforme a la facultad concedida por la Constitución crean Tribunales de lo Contencioso Administrativo, integrados a la estructura del Poder Judicial, y dotándolos de autonomía para dictar sus fallos, entonces estarán integrando por completo el texto del artículo 116 fracción V, a la Teoría de la División de Poderes, y no existe actualmente algún criterio sólido que pueda sostener algún tipo de dependencia de posición para dictar sus fallos asumiendo este sistema judicial, pues sería como desconocer que los propios Juicios Contenciosos Administrativos terminan por ser Juzgados por los Tribunales Judiciales, ya mediante amparos directos, indirectos, o el recurso de revisión, etc., y la propia actividad de todos los actos de autoridad se encuentra sometida al juicio de garantías; además existen medios de control constitucional como las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, mediante las cuales también la actividad de los poderes del Estado se juzga mediante el uso de la función jurisdiccional.

Conforme a la Teoría de la división de poderes si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ejerce una función jurisdiccional, debe pertenecer al poder judicial; la división de poderes fue concebida como un sistema de contrapesos, y por tanto lo más sano es que cada poder ejerza la

función encomendada, no es lógico pensar lo contrario. Agustín Gordillo¹³ comenta:

En la vieja época monárquica existía la llamada “justicia retenida”: el soberano decidía por sí las contiendas entre partes; luego se pasa a la “justicia delegada”, que el rey “delega” la decisión a un consejo que sigue dependiendo de él, sin tener verdadera independencia como un tribunal de justicia. En el Estado moderno existen tribunales, como también existieron en alguna monarquías, pero la legislación o los autores tratan a veces de otorgar a la administración, contra toda lógica, alguna parte del ejercicio de la jurisdicción, produciéndose así la contradicción de la llamada “jurisdicción administrativa”; es obvio que al abandonarse el absolutismo y pasarse a un sistema de división de poderes, es inconcebible que la administración ejerza atribuciones que le corresponden al otro poder.

Por lo tanto no queda duda que para gozar de relevancia constitucional y apego a la Norma Suprema, en esencia, para ser parte de un poder del estado y legitimar su función de freno y contrapeso, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, debe ser un órgano autónomo para decretar sus fallos, y debe ser integrado a la estructura del Poder Judicial, lo que además de ser legalmente correcto, representa otorgar una garantía a los ciudadanos de que los conflictos con los órganos de la administración pública serán resueltos por un Tribunal Autónomo material y formalmente jurisdiccional, dependiente del Poder del Estado encargado de la Función Jurisdiccional.

Es bien sabido que en la actualidad el Poder Judicial en el Estado Mexicano goza de una favorecedora reputación, no nos encontramos en los tiempos de la creación de la reforma francesa, cuando se desconfiaba que los miembros del poder judicial se parcializaran a favor de la realeza. La estructura y poder que representa el Judicial fue dotada por el pueblo a través de la Constitución Federal, habiendo querido que fuera un contrapeso a los otros dos poderes del estado en el ejercicio de la función jurisdiccional. También sabemos que este poder es a quien nuestra Constitución confía plenamente el ejercicio de la función jurisdiccional, y que ha evolucionado y se ha visto

¹³ GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo, 9 ed., Editorial Porrúa, México 2004, Tomo I, Páginas 51 y 52.

fortalecido con el trascurso de su historia legislativa, al grado tal que se ha venido dotándolo de otras capacidades que lo dignifican y posicionan como un verdadero y autónomo poder estatal, al grado que a sus integrantes se les otorga inamovilidad judicial, que tienen independencia de su posición, y que es extremadamente delicado cualquier tipo de intervencionismo de otro órgano del estado en el ejercicio de la función jurisdiccional, pues los gobernados y el propio poder judicial han sabido exaltar cualquier indiscreción al respecto.

En nuestro país son muchos los estados de la Federación en los cuales el Poder Judicial cuenta dentro de sus órganos no solo al Contencioso, sino al Tribunal Electoral y en otros inclusive a los Tribunales de Arbitraje, destacándose a los siguientes: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Puebla (iniciativa), Quintana Roo, Tlaxcala (Sala Electoral Administrativa), Veracruz y Zacatecas. Con esto queda en relevancia lo importante de seguir avanzando y convirtiéndonos en un Estado moderno, para lo cual siguiendo la máxima de Ulpiano quien dijo: “*Justicia: es dar a cada quien lo que le corresponde*”, podemos empezar pues por dar a los Tribunales Contenciosos Administrativos sus facultades formal y materialmente jurisdiccionales, integrándolos al Poder que constitucionalmente les corresponde.