



Boletín Mexicano de Derecho Comparado

ISSN: 0041-8633

bmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México
México

Yanome Yesaki, Mauricio

La facultad jurisdiccional de los municipios en México

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXXVIII, núm. 114, septiembre-diciembre, 2005, pp.
1235-1273

Universidad Nacional Autónoma de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42711411>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA FACULTAD JURISDICCIONAL DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO*

Mauricio YANOME YESAKI**

A fin de que los ayuntamientos gocen de una verdadera autonomía, frente a la federación y a los estados a los que pertenecen, es imprescindible que ellos mismos ejerzan sus facultades de manera directa con las únicas limitaciones previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; no obstante, la realidad muestra un panorama distinto, mismo que los ordenamientos legales estatales vigentes en la mayoría de los estados pasan por alto, desconociendo las atribuciones ya concedidas a los municipios por la carta magna y arrogándose las mismas en su provecho, impidiendo con ello la creación de órganos jurisdiccionales municipales, que por disposición de la Constitución deben instaurarse a la brevedad posible.

M. YANOME

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *Otorgamiento de la facultad jurisdiccional a los municipios*. IV. *Su adecuación en los ordenamientos del estado de Nuevo León*. V. *Mi posición sobre este tópico*. VI. *Planteamiento del problema*. VII. *Propuesta de solución recomendada por el suscrito*. VIII. *Consecuencias de la propuesta*. IX. *Conclusiones*. X. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo trata de desentrañar el verdadero significado y alcance que debe darse al término *procedimiento administrativo* establecido en el

* Exégesis del inciso a) de la fracción II del artículo 115 constitucional. La situación en el estado de Nuevo León.

** Licenciado en derecho por la Universidad de Monterrey, maestro en derecho fiscal por la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, así como pasante de Doctorado en Derecho por la misma universidad. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL. Profesor titular de legislación fiscal en la Universidad de Monterrey. Abogado postulante especializado en las materias administrativas, fiscales y contenciosas.

inciso a) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que dicha voz ha provocado dos corrientes antagónicas, consistentes, la primera, en que dicho vocablo exclusivamente se refiere a los recursos administrativos; y la segunda, a la cual me adhiero, incluye tanto los recursos administrativos, como la justicia contenciosa municipal, con lo cual permite el establecimiento de los tribunales de lo contencioso administrativo municipales. Por lo anterior, la monografía que ahora se presenta trata de probar que la debida interpretación que se debe dar a la voz que aquí se comenta, es la relativa a la segunda corriente antes apuntada por los motivos y las razones que se exponen a lo largo del presente opúsculo.

Es por ello que presento a través de este estudio, a la comunidad académica y a los lectores en general, las razones por las cuales considero equivocada la forma en que interpretó nuestro órgano legislativo estatal la reforma al artículo 115, fracción II, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en fecha 23 de diciembre de 1999, lo que impidió la instauración de los tribunales contenciosos administrativos municipales, y como consecuencia de ello, el desarrollo y crecimiento de los entes públicos denominados municipios.

No obstante, para lograr los objetivos trazados, es necesario realizar una reseña histórico-jurídica de lo que ha sido el establecimiento y desarrollo del Tribunal de lo Contencioso del estado, para estar en aptitud de abordar el tema de la presente monografía.

Finalizaremos, como es preceptivo en todo trabajo, con un apartado en el que bajo el título de conclusiones, tomaremos de forma sintética las principales proposiciones sobre la manera adecuada de lograr la debida interpretación del término *procedimiento administrativo* establecido en el inciso a) de la fracción II del artículo 115 de nuestra ley de leyes.

II. ANTECEDENTES

Para tener idea de los motivos que propiciaron la elaboración del presente ensayo, tendré que referirme, aunque someramente, al origen y desarrollo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, en relación con la reciente reforma al artícu-

lo 115 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999, específicamente al inciso a) de su fracción II, que permite de manera expresa el establecimiento de tribunales de lo contencioso administrativo municipales.

En consecuencia, considero oportuno remontarnos al Código Fiscal del Estado de 1984, el cual regulaba la organización y funcionamiento del Juzgado Fiscal del Estado que era un tribunal administrativo con facultades para tramitar los juicios que se presenten en contra de las resoluciones que pronuncien las autoridades fiscales estatales y municipales en donde se consideraba al juez de lo fiscal como autónomo dentro de la esfera del Ejecutivo estatal con facultades anulatorias.¹

En aquellos momentos, se deseaba que este organismo jurisdiccional en materia fiscal se transformara en sendo Tribunal de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción, con amplia competencia administrativa, con dependencias regionales y servicios de asesoría jurídica gratuita.

Ese anhelo se vio cristalizado con la reforma al artículo 116, fracción IV, (actual V) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 17 de marzo de 1987, mediante la cual se otorgó la facultad para instaurar tribunales contenciosos administrativos en el ámbito local, por lo que el Ejecutivo local del estado de Nuevo León envió en fecha 9 de enero de 1997, al congreso de la misma entidad federativa, la iniciativa de la ley que regulara al Tribunal Contencioso Administrativo del estado, por lo que las Comisiones Unidas de Justicia, Legislación y Puntos Constitucionales de dicho congreso, al analizar la referida iniciativa señalaron que:

La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado, implica transformar el Tribunal Fiscal de la Entidad en Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ampliando su competencia para que conozca, no sólo las resoluciones fiscales, sino que tenga intervención en la calificación de legalidad de los diversos actos y contratos que se dan dentro de la administración pública del Estado...Consideramos

¹ Ruiz Pérez, Tomás, "Evolución y perspectivas del Contencioso Administrativo en las entidades federativas", *Boletín del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato*, México, enero-junio de 1991, núm. 4, p. 28.

además, que deben ser sujetos a revisión todos aquellos actos de la administración pública estatal y municipal, tanto central como paraestatal de ambos niveles de gobierno que dicten en ejecución de convenios de colaboración administrativa, o para el ejercicio de funciones la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que en el desarrollo económico y social del Estado, lo haga necesario.²

El Juzgado Fiscal del estado logró su transformación por decretos números 213 y 214, publicados en el *Periódico Oficial* el 5 de julio de 1991, en Tribunal de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción, con amplia competencia administrativa, con dependencias regionales y servicios de asesoría jurídica gratuita.

A finales de 1993, existió un proyecto de iniciativa de ley para abrogar la que se encontraba en ese momento vigente, que era la Ley Orgánica y Código Procesal del Tribunal Contencioso Administrativo de Nuevo León, donde ya se hacía mención de la necesidad de la creación de una Sala Superior y una Regional para erradicar la *uninstancialidad* del tribunal; no es sino hasta el 9 de enero de 1997, fecha en que el Ejecutivo estatal encabezado por el entonces gobernador sustituto, Benjamín Clariond Reyes Retana, presentó la iniciativa de ley denominada: Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León al H. Congreso del Estado, que en la exposición de motivos manifestó lo siguiente:

En julio de 1991 se publicó en el Estado la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo y su Código Adjetivo; desde ese año a la fecha se han producido cambios muy importantes en la percepción de la administración pública por parte de los particulares. El incremento en el número de los asuntos que se ventilan ante ese Tribunal de lo Contencioso Administrativo demuestra que los particulares cada vez toman más conciencia de la dimensión real del poder público. Se le cuestiona y se inconforman ante sus manifestaciones concretas.

Para satisfacer con oportunidad esos requerimientos de justicia administrativa, es necesario revalorizar el funcionamiento y estructura del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de tal manera que éste

² Exposición de motivos que crea la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, Monterrey, N. L., LXV Legislatura del H. Congreso del Estado, Sala de Comisiones, pp. 3-4.

cumpla con mayor eficacia sus cometidos. Esta iniciativa es acorde con este importante cometido, aunado a que el incluir en un solo cuerpo las normas orgánicas y procesales de este Tribunal dan la facilidad al ciudadano y a la autoridad de un manejo ágil e integrado para resolver sus problemas competencia de este Tribunal, evitándole confusiones que resulten en injusticia.

Se propone que este Tribunal sea integrado por tres Salas Unitarias, de las cuales una será la Sala Superior a cargo del Presidente del Tribunal, que será competente para conocer del recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones que dicten los Magistrados de las Salas Ordinarias. Estas Salas serán dos, primera y segunda, cada una de ellas a cargo de un Magistrado que conocerá en forma indistinta de los asuntos competencia del Tribunal.

La nueva estructura y competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo obedece, fundamentalmente, a la necesidad de satisfacer con mayor oportunidad el reclamo de la justicia administrativa demandada por los mismos particulares, que se refleja con el número cada vez más ascendente de cuestiones planteadas ante ese órgano jurisdiccional; de tal manera que el principio constitucional de impartición de justicia pronta y expedita sea plenamente cumplido.³

Dicha iniciativa, fue aprobada mediante el decreto número 386, publicado en el *Periódico Oficial* del estado el día 21 de febrero de 1997. En este ordenamiento se prevé la estructura del Tribunal de lo Contencioso Administrativo integrado por tres salas unitarias, de las cuales una será la Sala Superior, a cargo del presidente del tribunal, que será competente para conocer de los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones que dicten los magistrados de las salas ordinarias, las que conocerán de manera indistinta los asuntos de competencia del tribunal; por otra parte, se regula el procedimiento en las etapas que se deberán agotar en los juicios que se planteen ante dicho tribunal, estableciéndose como ley supletoria para la resolución de controversias el Código de Procedimientos Civiles del estado. Este ordenamiento abroga la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, publicados en el *Periódico Oficial* del esta-

³ Exposición de motivos que crea la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, Monterrey, N. L., LXVII Legislatura del H. Congreso del Estado, s. e., pp. 1-5.

do en fecha 5 de julio de 1991. Conforme a su artículo primero transitorio, esta ley entrará en vigor a los sesenta días hábiles contados a partir de su publicación en el *Periódico Oficial* del Estado, es decir, dicho término se cumplió en fecha 21 de mayo de 1997.

No obstante, en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, se observan una serie de problemas que genera la aplicación de los artículos 17, 30 y 33 de la citada ley; del análisis minucioso de los artículos mencionados, se advierte que los dispositivos legales que aquí se comentan, transgreden la carta fundamental de nuestro país, específicamente la actual fracción V del artículo 116 constitucional al dotar de competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado para conocer y resolver controversias y conflictos entre la administración pública municipal y los particulares. Analicémoslos.

III. OTORGAMIENTO DE LA FACULTAD JURISDICCIONAL A LOS MUNICIPIOS

Antes de la última reforma al artículo 115 constitucional, el problema planteado consistía en la ausencia del reconocimiento y otorgamiento expreso de la *facultad jurisdiccional* que deberían de tener los ayuntamientos, por lo que en ese entonces se podía pensar que éstos se encontraban supeditados a la voluntad del estado en esta materia, sin embargo, con la reforma aludida, los municipios obtuvieron la facultad jurisdiccional de manera expresa, por lo que actualmente se hace necesario que éstos obtengan su independencia en esta materia con el fin de que éstos puedan instaurar tribunales de lo contencioso administrativo municipales y como consecuencia de ello, evitar la inconstitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer y resolver controversias y conflictos entre la administración pública municipal y los particulares, como hasta ahora acontece en el estado de Nuevo León.

Es por ello indispensable realizar en este apartado el análisis del decreto de reforma al artículo 115 constitucional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999, por cuanto hace a la materia municipal para lograr obtener con la precisión de-

bida cuál fue su alcance y hasta qué grado se fortaleció la autonomía de la institución del municipio a consecuencia de aquella.

Si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Sentencia de Amparo en Revisión 4521/90 promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, de fecha 7 de noviembre de 1991,⁴ determinó que la función jurisdiccional también se realiza por conducto de los ayuntamientos por lo que la justicia municipal forma parte integrante de la organización judicial, aunque dicha determinación fue reconocida expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta el 23 de diciembre de 1999, mediante la reforma al segundo párrafo de la fracción II, incisos a), c) y d) del artículo 115 constitucional. Dicho numeral quedó redactado de la siguiente manera:

⁴ “Esto significa que se reconoce al Municipio como un nivel de gobierno, en el cual se realizan las tres funciones propias que son manifestaciones activas de la soberanía en la potestad concedida por el pueblo a sus mandatarios para ejercerlas. El Municipio tiene facultades para prestar determinados servicios públicos, para administrar libremente su hacienda, para emitir normas de carácter general, obligatorio y coactivo en relación con la comunidad que integra su jurisdicción, es decir, funciones ejecutivas, legislativas y también judiciales, pues *la justicia municipal es parte de nuestra organización judicial*. En efecto, el último párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal atribuye a los Municipios, en forma directa, la facultad legislativa, según las bases normativas que deben expedir las legislaturas de los estados, al establecer que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir... los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”, de igual manera, realizan los Municipios funciones ejecutivas, pues a su cargo estará la aplicación de tales disposiciones legislativas que expidan, presten los servicios públicos que especifica la fracción III del citado precepto constitucional y administraran libremente su hacienda que se integrara en los términos previstos por la fracción IV del mismo dispositivo de la carta magna; y, finalmente, también *se realiza la función judicial a través de la justicia municipal*. En este último aspecto señalado debe decirse que los antecesores de los actuales jueces municipales lo fueron los llamados “alcaldes” constitucionales, establecidos por los artículos 275, 282 y 283 de la Constitución de Cádiz de 1812. Durante la época independiente, los jueces municipales conservaron las características de los establecidos por la Carta de Cádiz y solamente cambiaron constantemente de nombre, puesto que fueron designados como jueces de cuartel y de manzana en 1846; después, en 1849, recuperaron su nombre de alcaldes; hasta que en 1853 recibieron la denominación de jueces menores, que conservaron por bastante tiempo. El texto original de la Constitución Federal de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, que actualmente nos rige, sólo reguló la situación de los jueces municipales en el Distrito y en los Territorios Federales, ya que los mismos se dividían en Municipalidades a cargo de un Ayuntamiento de elección popular (artículo 73 fracción VI, bases 1 y 2). La reforma constitucional de veinte de agosto de mil novecientos veintiocho al citado artículo constitucional suprimió la organización municipal en el Distrito y en los Territorios Federales y modificó el sistema de nombramiento de los jueces de paz y de los menores. En la actualidad, los jueces municipales reciben diversos nombres tales como jueces municipales, de paz, alcaldes, menores, auxiliares, etc., y son designados en la mayor parte de las entidades federativas, por el Tribunal de Justicia respectivo, como es el caso de Baja California”.

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo *los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares*, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, *la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo*, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

Con la entrada en vigor de la reforma citada, se otorga la facultad a los ayuntamientos de crear por un lado los medios de defensa que los gobernados deberán tener frente a los actos de la administración pública municipal que generen controversias y conflictos de intereses entre los primeros y los segundos, y por otro, la creación de órganos jurisdiccionales con competencia para conocer y resolver dichas controversias y conflictos entre ellos, que en el caso particular son las controversias de índole administrativa y fiscal, igualmente deberá ser un tribunal de lo contencioso administrativo municipal el encargado de conocer y resolverlos. Sin embargo, el mismo artículo, de conformidad con el inciso d), permite en casos excepcionales tales como la

incapacidad técnica o económica, entre otros factores, de algunos ayuntamientos para prestar o ejercer las nuevas facultades otorgadas mediante esta reforma, la legislatura estatal está facultada para que cuando lo considere pertinente, el gobierno estatal asuma la función o servicio que esté imposibilitado para prestar directamente los municipios, condicionando tal facultad del congreso estatal a la solicitud previa que realice el ayuntamiento respectivo, lo que se traduce, en que no puede dicha legislatura por sí misma y de manera independiente determinar la imposibilidad de los municipios para ejercer o prestar la función o servicio de que se trate.

Por lo tanto, como se verá más adelante, si la legislatura local de algún estado, a través de su facultad de iniciar leyes, así como de aprobarlas, no respetara el nuevo contenido del artículo 115 constitucional, estaría contrariando el espíritu de nuestra carta magna y por tanto, de conformidad con el principio de supremacía constitucional sería ilegal la ley, artículo, disposición o como se le denomine en su momento a éstos, pues atentaría con lo dispuesto por el citado numeral, y como consecuencia con el pacto federal.

IV. SU ADECUACIÓN EN LOS ORDENAMIENTOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Derivado de la reforma al artículo 115 constitucional, la cual fuera analizada en el apartado que antecede, y tomando en cuenta lo expuesto en el mismo, así como lo dispuesto por el artículo segundo transitorio de dicha reforma, el Congreso Local del Estado de Nuevo León, mediante decreto número 383, publicado en el *Periódico Oficial* del estado el 13 de octubre del 2000, reformó en el mismo sentido de aquella, el contenido del artículo 130 de la Constitución Política del estado, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 130. Los Ayuntamientos quedan facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes que en materia municipal deberá expedir el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos territorios, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y

servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, *incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares*, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV del artículo 115, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

c) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, *la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo*, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

De la transcripción anterior, se infiere que el contenido de la reforma al artículo 130 de la Constitución local otorga la misma facultad a los ayuntamientos que la similar federal en su artículo 115 constitucional. Cabe agregar, para reforzar la idea de la necesidad de crear tribunales de lo contencioso administrativo municipales que, en el caso particular del estado de Nuevo León, en la exposición de motivos del decreto de reforma al artículo 130 del ordenamiento ya citado, se manifestó lo siguiente:

Para poder cumplir con el deber de expedir leyes para uno, varios o todos los municipios de la entidad, conforme a las cuales *se instituyan órganos con competencia para conocer, dirimir, vía jurisdiccional, las controversias entre la administración municipal y los particulares*, observando los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, *se requiere de excluir de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo el conocimiento y decisión sobre los conflictos que se susciten entre el municipio o su administración pública paraestatal y los particulares.*

Es por esta razón que el congreso local también decidió reformar el contenido de la fracción XLV del artículo 63, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León para quedar como sigue:

Artículo 63. Corresponde al Congreso:

XLV. Instituir mediante las leyes que expida, el Órgano de lo Contencioso Administrativo, dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos y *con facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre el Estado o su administración pública paraestatal y los particulares*, con respecto de los actos de derecho público, estableciendo normas de su organización, funcionamiento, los requisitos, las licencias y renunciaciones de sus integrantes, sus procedimientos y los recursos contra las resoluciones que pronuncien.

La reforma a la fracción del artículo ya referido, denota que fue excluida del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado, la competencia para conocer y resolver los conflictos y controversias que se susciten entre los municipios del estado o su administración pública paraestatal y los particulares, esto con el fin de ser congruentes con las nuevas facultades otorgadas a los municipios derivado de la última reforma al artículo 115 constitucional, cuyos datos de identificación ya fueron precisados.

Sin embargo, queda mucho por hacer, pues si bien es cierto que ya existe la facultad constitucional en los tres niveles de gobierno, de crear tribunales de lo contencioso administrativo municipales en nuestro estado, también lo es que no han sido expedidas las leyes que regulan su funcionamiento, ni los municipios se encuentran organizados para instaurarlos a la brevedad y tomando en consideración que los artículos transitorios del decreto número 383, no ponen un término perentorio para el inicio de sus funciones, puede el congreso local realizar con detenimiento la expedición de dichas leyes hasta en tanto se encuentren los ayuntamientos capacitados para prestar la función jurisdiccional.

De todo lo expuesto con antelación, puedo decir, ahora sí con justa razón y con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en la fracción II del artículo 115 constitucional, que la posición sostenida por el suscrito, consistente en la inconstitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

del Estado de Nuevo León para conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares, no es tan descabellada como muchos pensaban atentos a lo dispuesto por el contenido del artículo 115 constitucional en vigor.

No obstante lo anterior, la Sexagésima Novena Legislatura del congreso del estado consideró inadecuadas las reformas realizadas por su antecesora, por cuanto hace a excluir de la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo del estado las cuestiones municipales, por lo que estimó pertinente, aunque equivocadamente, realizar diversas modificaciones, las cuales denominó: “para el perfeccionamiento de dicha adecuación”, contrariando con ello lo dispuesto por el nuevo artículo 115 constitucional, al violar la autonomía municipal.

Por esta razón, es necesario ahora analizar el contenido de la última reforma al artículo 63, fracción XLV, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, publicada en el *Periódico Oficial* del estado el 11 de mayo del 2001. Dicha disposición reza de la siguiente manera:

Artículo 63. Corresponde al Congreso:

XLV. Instituir mediante las leyes que expida, el órgano de lo Contencioso Administrativo dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos y *con facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre los particulares y el Estado, los Municipios o la administración descentralizada estatal o municipal*, estableciendo las normas de su organización y funcionamiento, los requisitos, las licencias y renunciaciones de sus integrantes, sus procedimientos y los recursos contra las resoluciones que pronuncie.

La fracción XLV del artículo 63 de la Constitución local, tal y como quedó redactada, es por demás confusa y contradictoria, tanto que permite dos interpretaciones: la primera, los doctrinarios que afirman la constitucionalidad del Tribunal Contencioso Administrativo del estado para conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares, pretenden a través de ésta devolver nuevamente la competencia para conocer de los asuntos municipales y los particulares a dicho órgano jurisdiccional, y la segunda, a la cual el suscrito se adhiere, con-

siste en que de su lectura no se desprende la primera interpretación, es decir, que se le devuelva la citada competencia al referido tribunal, puesto que deja a la deriva un aspecto de suma importancia, el cual se relaciona con la aplicación del objeto esencial de la creación del órgano de lo contencioso administrativo, al no establecer de forma clara y precisa los sujetos sobre los cuales ejercerá sus facultades para la resolución de conflictos y controversias.

Lo anterior se corrobora por el análisis de la reforma del citado numeral, de donde se desprende confusión por parte del legislador al elaborarla, pues hay incorrecto empleo de los signos de puntuación, como las comas, lo que trajo como consecuencia incertidumbre jurídica en el momento de interpretarlo. Además, en el texto se observan problemas de sintaxis. Situación que se detectó en la fracción XLV del mencionado artículo, al intentar localizar a los municipios como sujetos sobre los cuales se ejercerá, por parte de la señalada institución, sus facultades como órgano juzgador. Pudo esclarecerse que no existe duda de la referencia que se hace acerca de los particulares y el estado, sin embargo, de los restantes, entre los cuales se ubica al municipio, resulta imposible establecer relación alguna o deducir la razón o el fin para el cual se mencionan a tales entes.

Así que, si el motivo de la multicitada reforma era simplificar la labor juzgadora y evitar la proliferación de órganos juzgadores en relación a la posibilidad y facultad que poseen los municipios en la actualidad a nivel federal y estatal para la creación e instauración de tribunales que diriman controversias de éstos con los particulares, sería importante señalar que de la apreciación literal que se haga de dicha reforma se concluye que existe una seria incompatibilidad por un lado, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norma suprema de toda la república; y por otro, si a la Sexagésima Novena Legislatura del congreso del estado pretendía perfeccionar la adecuación realizada por la Sexagésima Octava Legislatura a través del decreto núm. 383, publicada en el *Periódico Oficial* del 13 de octubre del 2000, la nueva reforma que se efectuó a la fracción XLV del artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, y que se publicó en el órgano de difusión oficial estatal el 11 de mayo del 2001, atenta contra el espíritu de la reforma

realizada a la fracción del artículo, y del ordenamiento que se comenta, por parte de la Sexagésima Octava Legislatura.

Por otra parte, hay que tener en consideración que si bien es cierto que se deberá estar a lo que dispone la última reforma al artículo 63, fracción XLV, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, también lo es que el congreso de nuestro estado tuvo un olvido al realizar esta reforma, pues resulta que no modificó el contenido del numeral 130 del mismo ordenamiento, el cual faculta a los ayuntamientos a instaurar sus tribunales de lo contencioso administrativo, razón por la cual la norma suprema de nuestro estado sumaría una contradicción entre los numerales referidos, al otorgarle el primero, tomando como válida la primera interpretación antes apuntada, competencia al órgano jurisdiccional para conocer y resolver controversias y conflictos entre la administración pública municipal y los particulares, y el segundo, faculta a los ayuntamientos a crear e instaurar sus tribunales de lo contencioso administrativo.

Cabe señalar que el dictamen aprobado por la Sexagésima Novena Legislatura está incompleto al no tomar en consideración lo estipulado tanto en el inciso d) de la fracción II del artículo 115 constitucional, así como el inciso d) del artículo 130 de la Constitución local, y que disponen ambos a la letra que:

El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

De la cita anterior, deviene que las legislaturas estatales, específicamente la de Nuevo León en el caso que nos ocupa, no tienen facultades para reformar la fracción XLV del artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en virtud de que se devuelve, si se atiende a la primera interpretación antes apuntada, la competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León para que conozca y resuelva controversias y conflictos que se susciten entre los ayuntamientos y los particulares, con lo cual se transgrede lo estipulado en los numerales 115, fracción II, inciso d) y

130, inciso d) de la Constitución general y local, respectivamente, pues para que éste órgano legislativo se encuentre en aptitud de devolver al gobierno estatal una función o servicio municipal, necesario será que cumpla con los siguientes requisitos: *a)* No exista un convenio correspondiente, *b)* Que la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos y *c)* Exista solicitud previa del ayuntamiento respectivo, mismos requisitos que no fueron satisfechos en la elaboración de la reforma que se comenta, en virtud de que el primer requisito se cumplió, el segundo pudiera pensarse que también, aún y con las reservas del caso, ya que no se señalan los motivos, causas y circunstancias por los cuales el Poder Legislativo estatal considera que todos los municipios del estado de Nuevo León están imposibilitados para ejercer la función jurisdiccional en sus correspondientes ámbitos de competencia, dentro de la exposición de motivos de la reforma aludida; y por último, hasta donde sabemos y tenemos confirmado, al menos los municipios del área metropolitana de Monterrey no han firmado una solicitud para tal efecto, mucho menos previa a la reforma señalada, razón por la que ésta se encuentra viciada, y deberá de ser revocada la vigencia de esta disposición mediante la controversia constitucional, figura de control constitucional.

Por último, y con el fin de respetar las nuevas facultades otorgadas a los municipios en cuanto a la ampliación de su autonomía, será necesario revisar una vez más la reforma aprobada por la Sexagésima Novena Legislatura del estado, para que los ayuntamientos que así lo consideren promuevan las controversias constitucionales que correspondan con el fin de hacer respetar su autonomía.

Actualmente existe, en el seno del Congreso del Estado de Nuevo León, un proyecto de ley denominado: Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal para el Estado de Nuevo León, en el cual se establecen, en el título IV, capítulo VI, sección I y III, la justicia municipal y los juzgados municipales, y como su inclusión en la referida ley permitiría pensar a simple vista que tiene por objeto crear la función jurisdiccional en los municipios del estado, la realidad es que éstos serán los órganos jurisdiccionales encargados de revisar la legalidad de los actos emitidos por los ayuntamientos, a través de los recursos administrativos, mismos que no forman parte de la función ju-

risdiccional propiamente dicha, por lo que para una mejor comprensión de este tema, transcribo a continuación la parte conducente del citado proyecto de ley:

Título Cuarto.

Del Gobierno Municipal.

Capítulo VI.

De los conflictos entre la administración pública municipal y otros municipios del Estado, o entre el municipio y los particulares

Sección 1.

De la justicia municipal.

Artículo 37. Los actos y resoluciones dictadas por el Ayuntamiento, por el Presidente Municipal y por las dependencias y entidades de la administración pública municipal, podrán ser impugnadas mediante el recurso de inconformidad, cuando afecten intereses jurídicos de los particulares.

Será optativo para el particular afectado, impugnar las resoluciones a que se refiere el párrafo anterior, mediante el recurso de inconformidad o bien, acudir directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 38. El recurso de inconformidad contra actos y resoluciones del Ayuntamiento, se interpondrá ante el propio órgano colegiado.

En este caso, el Secretario del Ayuntamiento, fungirá como instructor del procedimiento del recurso de inconformidad.

Artículo 39. Tratándose de actos y resoluciones que emitan el Presidente Municipal y las dependencias y entidades de la administración pública municipal, el recurso de inconformidad se interpondrá ante los juzgados municipales o en su defecto ante el Ayuntamiento.

Sección 3. De los juzgados municipales.

Artículo 47. Los Municipios podrán crear juzgados municipales. Los juzgados municipales, serán los órganos jurisdiccionales de control de la legalidad en los municipios, quienes conocerán y resolverán el recurso de inconformidad promovido por los particulares, sobre los actos y resoluciones que emita el Ayuntamiento.

Asimismo, tendrán competencia para calificar las conductas previstas en los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, así como para imponer las sanciones procedentes, cuando le haya sido delegada esta facultad por el Presidente Municipal.

Artículo 48. Los juzgados municipales podrán ser unitarios o colegiados; su organización y funcionamiento se establecerá en el reglamento que para el efecto expida el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento acordará lo conducente, para que los juzgados municipales cuenten con el personal jurídico y administrativo, así como con los recursos financieros y técnicos, necesarios para el cumplimiento de su función.

Artículo 49. Los jueces municipales serán nombrados por el Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal y únicamente podrán ser removidos por causa grave, a juicio de la mayoría calificada del Ayuntamiento.

Artículo 50. Los jueces municipales, deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano nuevoleonés, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Ser mayor de veinticinco años de edad;
- III. Contar preferentemente con título de abogado o licenciado en derecho, legalmente expedido y, por lo menos, tres años de ejercicio profesional; y
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso, que amerite pena corporal de más de un año de prisión.

De la lectura de los numerales arriba transcritos, resulta fuera de toda lógica jurídica, que se establezcan los juzgados municipales para conocer exclusivamente de los recursos administrativos, específicamente los de inconformidad, por así disponerlo el referido proyecto de ley, los cuales independientemente de cual sea su denominación y por su propia naturaleza, son, repitiendo las palabras de Andrés Serra Rojas,⁵ distintos a las acciones contenciosas. En aquellos, la administración actúa como tal en función administrativa y el pronunciamiento que dicta es siempre una decisión administrativa; en cambio, en éstos, el órgano competente actúa en función jurisdiccional y su resolución constituye una sentencia.

Esto es así; porque los recursos administrativos no originan juicios en su sentido procesal, ya que deben considerarse como revisiones de los actos que realice el superior jerárquico de la autoridad que los emitió para enmendar sus errores y las acciones administrativas son

⁵ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1992, t. II, p. 658.

resueltas por un tribunal propiamente dicho, sea cual fuere la denominación con que se les designe.

Ahora bien, si la definición del vocablo *juzgado* significa que es todo tribunal u órgano jurisdiccional unipersonal, es decir, formado por un solo juzgador,⁶ y la voz *tribunal u órgano jurisdiccional* implica un ente que actúa dentro de un proceso y que es distinto de las partes que intervienen en aquél; es decir, potestad atribuida e impuesta a un órgano gubernamental distinto del Poder Ejecutivo y Legislativo para dirimir litigios de trascendencia jurídica entre particulares o la administración pública; ya sea federal, estatal o municipal y los gobernados.

De lo dicho, se desprende con meridiana claridad que el recurso administrativo es un procedimiento desarrollado en la esfera de la administración, y no un proceso o juicio ni rúa jurisdiccional promovida ante un tribunal.⁷ Expresado en otro giro, el recurso administrativo constituye una parte del procedimiento administrativo, y la decisión que se adopte pertenece a la función administrativa en sentido material u objetivo, rigiéndose por los principios y reglas inherentes a esta función. Las acciones contenciosas se ubican en el proceso judicial de esa especie cuyas controversias debe resolver en nuestro país, el llamado “Poder Judicial”, por ser éste el encargado de dicha función. Sin embargo, dicha competencia ha sido tradicionalmente otorgada al Poder Ejecutivo, ya sea federal, estatal o municipal, al estar constituidos bajo el modelo francés. Estas acciones contenciosas se tramitan según las reglas de la función jurisdiccional, de las cuales, una de las más importantes es la de *res judicata*.

De las anteriores manifestaciones se desprende que los juzgados municipales a que se refiere el proyecto de ley denominado: Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal para el Estado de Nuevo León, atentan contra su propia naturaleza, al establecerse la competencia para conocer exclusivamente de los recursos administrativos, independientemente de cómo se les denomine en las leyes y reglamentos municipales, pues al ser éstos, órganos jurisdiccionales propiamente dichos, encargados del control de la legalidad de los actos ad-

⁶ *Diccionario jurídico*, Madrid, Espasa, 1998, p. 559.

⁷ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959, p. 88.

ministrativos municipales, resulta claro que no podrán realizar esa loable encomienda, pues para tal efecto, sería necesario otorgarles la facultad jurisdiccional, entendida ésta como aquella que está encargada de dirimir los conflictos y controversias entre la administración pública y los particulares por encima de la autoridad que emitió el acto administrativo, y al no ser así, se les limita a revisar éstos últimos y pronunciarse no a través de una sentencia sino de una decisión administrativa, mismos medios de defensa que ya se encuentran establecidos en los diferentes reglamentos municipales y que la administración pública municipal, con la estructura que actualmente tiene, les da trámite y los resuelve, razón por la que consideramos innecesario la creación de juzgados municipales con el objeto de conocer y resolver exclusivamente de los recursos administrativos.

No obstante, si el legislador estatal deseara otorgar a los ciudadanos medios de defensa eficaces ante los actos lesivos emitidos por la administración pública municipal, con el fin de que puedan ser dirimidos conforme a derecho, resulta evidente que deberá de dejar abierta la posibilidad para que en caso de que resulte inútil el intento de defensa interpuesto por el gobernado contra el acto administrativo municipal que considera lesiona sus intereses mediante el recurso administrativo, recurra, a instancias posteriores, es decir, a otras autoridades distintas de la que emitió el acto, así como la que resolvió el recurso administrativo; así por vía de ejemplo, existe en materia fiscal federal la posibilidad de que después de agotar el contribuyente su defensa ante el fisco (recurso de revocación), la intente ante el ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; igualmente sucede en materia administrativa y fiscal estatal, con la diferencia de que se intenta ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado, y en ambos casos de que no quede satisfecho el gobernado con la resolución de estos órganos jurisdiccionales, según sea el caso, promueva el juicio de amparo ante la autoridad judicial federal competente.

De la lectura del párrafo anterior, se desprende que el legislador estatal, en el proyecto de ley que vengo comentando, pretende con la creación de juzgados municipales otorgarle a los gobernados medios de defensa que ya se encuentran establecidos en la legislación municipal vigente, no obstante que éstos han sido considerados como no efi-

caces por la mayoría de los abogados que practican la materia administrativa municipal, al convertirse la autoridad en juez y parte, al emitir el acto lesivo al gobernado y al revisar su propio acto, respectivamente, que en la mayoría de los casos confirma el acto emitido, por lo cual queda el ciudadano en la misma situación y se demuestra, por consecuencia, la ineficacia en la práctica de este medio de defensa, tanto que el legislador tanto federal como estatal han decidido que sean los recursos administrativos optativos para el particular, es decir, que no es necesario agotarlos previamente antes de acudir a los órganos jurisdiccionales competentes, al respecto, el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, así como el similar 119 del Código Fiscal Estatal, establecen:

Artículo 120. La interposición del recurso de revocación *será optativa para el interesado* antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación.

Cuando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente (Código Fiscal de la Federación vigente para 2001).

Artículo 119. La interposición de los recursos administrativos a que se refiere el artículo 115 *será optativa para el interesado* antes de acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. Cuando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que corresponda (Código Fiscal del estado vigente para el año 2001).

Por último, y tomando en cuenta las ideas antes apuntadas, consideramos que los juzgados municipales, a que se refiere el proyecto de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal para el Estado de Nuevo León, deberán de cambiar su competencia con el fin de que permitan a los particulares defenderse de los actos lesivos de la autoridad municipal, ya no ante la propia autoridad que los dictó, como acontece en los recursos administrativos y que se ha establecido dentro del proyecto de la ley referida, sino que recurra ante instancias superiores a las autoridades emisoras de los actos administrativos, una distinta que pudiéramos denominar poder judicial municipal y que se manifestase a través de los órganos jurisdiccionales denominados: “tribunales de lo contencioso administrativo municipales”, y así

estar acorde a lo preceptuado por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 130 de la ley suprema estatal.

V. MI POSICIÓN SOBRE ESTE TÓPICO

De todo lo hasta aquí expuesto, se puede llegar a concluir que fue buena la intención, aunque carente de técnica legislativa y congruencia con el mandato constitucional el actuar de la Sexagésima Novena Legislatura del H. Congreso del estado, al pretender a través de la citada reforma, atender dos cuestiones fundamentales respecto de esta investigación, a saber: la primera, consistente en darle competencia, a través de la fracción XLV del artículo 63 de la Constitución local, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Nuevo León para que conozca y resuelva controversias y conflictos entre la administración pública municipal y los particulares; sin embargo, le faltó señalar que ésta competencia solamente será respecto de aquellos municipios que así lo deseen, en razón de no tener los recursos financieros y técnicos, así como el personal jurídico y administrativo necesarios para el cumplimiento de la función jurisdiccional, atentos a lo dispuesto por el artículo 130, inciso d), del mismo ordenamiento una vez cumplidos los requisitos que el mismo señala; y segundo, la creación de juzgados municipales, el cual es un buen comienzo; sin embargo, en la actualidad resulta insuficiente, pues no puede crearse un órgano jurisdiccional solamente para conocer de los recursos administrativos, independientemente de cómo se les denomine, por las razones antes expuestas; además de que éstos, por su naturaleza, no tienen por objeto resolver el fondo de las controversias planteadas, sino más bien, confirmar los actos administrativos de la autoridad municipal, máxime si se establece en el citado proyecto de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal para el Estado de Nuevo León, en su artículo 37, segundo párrafo, que será optativo para el particular afectado impugnar las resoluciones mediante el recurso de inconformidad, o bien, acudir directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sin señalar si éste pertenece al estado o al municipio, pues como ya quedó asentado, existe la facultad constitucional tanto estatal como federal para constituirlos, razón por la que este

artículo deja en un total estado de indefensión al particular, al no saber a ciencia cierta a qué tribunal administrativo deberá acudir a dirimir sus controversias, si por un lado, el artículo 130 de la Constitución local permite la instauración de tribunales de lo contencioso administrativo municipales, y por el otro, la fracción XLV del artículo 63 del mismo ordenamiento otorga competencia al tribunal de lo contencioso administrativo estatal para conocer de las controversias de índole municipal.

Por todo lo anterior, la reforma referida obliga a realizar otra que aclare y delimite el campo de acción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado, con el fin de que permita el conocimiento de las controversias de índole municipal, siempre y cuando los ayuntamientos lo soliciten previamente, con lo cual se cumple con los requisitos que marca el artículo 130, inciso d), de la Constitución local en consonancia con el numeral 115, fracción II, inciso d), de la similar federal.

Esto es así, si tomamos en cuenta el punto de acuerdo presentado por el entonces senador Carlos Medina Plascencia el 29 de marzo del 2001, que en su parte conducente señaló:

Por ello, hoy queremos recordar que el pasado 23 de marzo del presente año, llegó a su término el año que le concediera el Constituyente Permanente a los Estados, para adecuar su marco legal a las reformas al artículo 115 realizadas en 1999, mismas que reconocen al Municipio como un auténtico orden de gobierno, le arrojan un ámbito de competencias exclusivas y sobre las mismas, se les concede amplia autonomía para normar y conducir sus materias...

El anterior, y no otro, fue el marco en el que se dio la reforma al artículo 115 y hoy estamos aquí no sólo para celebrar su vigencia, sino también para demandar su observancia...

En esta reforma y congruentes con lo anterior, se logró introducir un elemento fundamental de la autonomía municipal: la existencia de una serie de competencias exclusivas.

Dicha exclusividad, no significa que el Municipio no pueda ceder dichas competencias, como lo son a saber y a la luz de la presente reforma, los servicios y funciones públicas básicas. Significa, por tanto, que no le podrán ser sustraídas en contra de su voluntad.

Otro aspecto trascendente de esta reforma, en lo tocante a las materias exclusivas, es el novedoso mecanismo mediante el cual el Muni-

cipio a partir de su propia voluntad, puede transmitir hacia el gobierno estatal alguna competencia que le resulte imposible cumplir.

El mecanismo privilegiado es el convenio ya que implica un necesario acuerdo de voluntades. A falta de éste y por petición del Municipio, la Legislatura correspondiente será la que resuelva los términos y condiciones en que el gobierno estatal asuma o deje de asumir, una función primigeniamente municipal.

Es evidente pues, la diferencia de la reforma en relación al texto anterior, ya que antes, los Estados mediante la ley local correspondiente habían sustraído y podían sustraer materias municipales a favor del Estado, sin haber justificación.

Se trata entonces, de que sea el propio Municipio quien evalúe sus carencias y debilidades para luego resolverlas, de la mano de la sociedad y de los otros órdenes de gobierno en la medida que al Municipio le resulte indispensable...

Por lo anteriormente expuesto, y por la urgencia del caso. Toda vez que cada día que pasa las entidades federativas que no han realizado las reforma estatales, están violando segundo a segundo la Constitución.⁸

Con el fin de no quedarnos en el plano enunciativo del problema, a continuación siguiere la redacción de la fracción XLV del artículo 63 de la Constitución local:

Artículo 63. Corresponde al Congreso:

XLV. Instituir mediante las leyes que expida, el Órgano de lo Contencioso Administrativo, dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre el Estado o su administración pública paraestatal y los particulares, *asimismo para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares, respecto de aquellos municipios que cumplan con los requisitos del artículo 130, inciso d) de esta Constitución*, en ambos casos, con respecto de los actos de derecho público, estableciendo normas de su organización, funcionamiento, los requisitos, las licencias y renunciaciones de sus integrantes, sus procedimientos y los recursos contra las resoluciones que pronuncien.

⁸ Carlos Medina Plascencia. Punto de acuerdo presentado el 29 de marzo de 2001. Disponible [en línea]: <http://www.mauricioyanome.com> [25 de marzo del 2002].

Por lo que hace al proyecto de ley denominado: “Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal para el Estado de Nuevo León”, deberá modificarse el contenido del artículo 37 en los términos que con posterioridad señalo, en virtud de que no puede crearse, por las razones antes expuestas, juzgados municipales para conocer de los recursos administrativos, por lo que deberá por un lado, de cambiarse la denominación de este órgano jurisdiccional al de Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal, y por otro, su competencia deberá ser cambiada con el fin de que pueda conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares, ya no a través del recurso administrativo sino del juicio de nulidad, por lo cual quedan reservados los primeros a la Dirección Jurídica de cada municipio su conocimiento y resolución, como hasta ahora ha sido.

Enseguida propongo la redacción del artículo 37 del citado proyecto de ley:

Artículo 37. Los actos y resoluciones dictadas por el Ayuntamiento, por el Presidente Municipal y por las dependencias y entidades de la administración pública municipal, podrán ser impugnadas mediante los recursos administrativos que establecen los reglamentos municipales, cuando afecten intereses jurídicos de los particulares.

Será optativo para el particular afectado, impugnar las resoluciones a que se refiere el párrafo anterior, mediante los recursos administrativos que señalan los reglamentos municipales o bien, acudir directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal.

VI. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La aplicación de los artículos 17, 30 y 33 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León trasgrede la carta fundamental de nuestro país, al instituir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado con competencia para conocer y resolver controversias y conflictos entre la administración pública municipal y los particulares, aún y cuando con la última reforma realizada por el Poder Legislativo federal al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se otorgó expresamente a los ayuntamientos la facultad jurisdiccional con el fin de que éstos instaurasen

tribunales de lo contencioso administrativo municipales; sin embargo, con la similar publicada en el *Periódico Oficial* del Estado de Nuevo León de 11 de mayo de 2001, al artículo 63, fracción XLV de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, y en obvia contravención al dispositivo constitucional federal en comento, se devolvió la competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares.

Considerando que la última reforma al artículo 63, fracción XLV, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, tiene su razón de ser a juicio del suscrito en una indebida interpretación realizada por la Sexagésima Novena Legislatura estatal del término *procedimiento administrativo*. Luego entonces, si el propósito del presente opúsculo es desentrañar el verdadero significado y la debida exégesis, pasemos pues a expresar nuestra opinión, en aras de contribuir al establecimiento de tribunales especializados en esta materia dentro del estado de Nuevo León.

Antes de iniciar el análisis de los objetivos trazados para este ensayo, es necesario determinar si la voz *procedimiento administrativo* establecido en el multireferido artículo constitucional, incluye también la justicia contenciosa administrativa, administrada a través de tribunales especializados, con competencia exclusivamente municipal, o bien solamente se refiere al recurso administrativo, entendido como aquel que se interpone ante la misma autoridad que emite el acto, es por ello que resulta necesario mencionar el concepto de “procedimiento administrativo”, el cual según el maestro Gabino Fraga, es el conjunto de formas y actos que preceden y preparan un acto administrativo.⁹ Ahora bien, a nuestro juicio, el procedimiento administrativo es un *iter* por el que transita la actividad de la administración públi-

⁹ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1984, p. 255. En la doctrina mexicana, la definición de Fraga es seguida, con variantes, por Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1983, pp. 272 y 273; Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1976, p. 219; Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1991, p. 687; Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo*, México, Harla, 1991, t. I, pp. 251, y Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 297. Sobre el particular, *cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1981, pp. 29-37; Pérez López, Miguel, “Necesidad de leyes uniformes del procedimiento administrativo”, *Alegatos*, núm. 28, septiembre-diciembre de 1994, pp. 359-372.

ca, lo cual permite dar seguridad, tanto al particular como a la autoridad de esa actuación, al estar regulado legalmente.

Nuestra postura inicial respecto del concepto “procedimiento administrativo” nos permite coincidir con el pensamiento del maestro Eduardo García de Enterría cuando manifiesta que: “la actividad de la administración tiene que canalizarse obligadamente a través de unos cauces determinados como requisito mínimo para que pueda ser calificada de legítima”.¹⁰ Así las cosas, dicho vocablo tiene dos acepciones válidas, la primera, que se trata de las decisiones unilaterales que realiza el estado a través de la administración pública —ya sea federal, estatal o municipal—, mismas que se ejecutan aún en contra de la voluntad del obligado; y la segunda, parafraseando al mismo autor, que el procedimiento administrativo constituye la primera de las garantías jurídicas del gobernado frente a la administración pública activa. El sistema de recursos contra los actos y disposiciones emanados de la administración constituye, en principio, un segundo círculo de garantías, puesto que permite a los administrados reaccionar frente a los actos y disposiciones lesivos a sus intereses, y obtener eventualmente su anulación, modificación o reforma. En último término, corresponde a los jueces y tribunales pronunciarse definitivamente sobre la legalidad de la actuación administrativa, bien revisando a dicha actuación y anulando en su caso aquellos actos administrativos que sean disconformes con la norma jurídica, a través de los correspondientes juicios de nulidad o juicios contenciosos administrativos a aquellas actuaciones de la administración que constituyan una alteración al orden jurídico establecido. En consecuencia, se puede decir que se engloban, dentro de la acepción en estudio, tanto el recurso administrativo como la actividad jurisdiccional en los tres niveles de gobierno. Luego entonces, debe existir un procedimiento administrativo jurisdiccional —o mejor dicho proceso administrativo— que permita constreñir los actos de la administración pública al principio de legalidad, es decir, que permita deducir las pretensiones fundadas en el derecho administrativo ante un órgano jurisdiccional, que aunque

¹⁰ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo*, Civitas, 2001, t. II, p. 436.

forme parte de la estructura del estado, sea independiente en sus decisiones.

En este último sentido, entendida la voz “procedimiento administrativo” en relación con el decreto de reforma a la fracción XLV del artículo 63 de la Constitución local, dictado por la Sexagésima Novena Legislatura estatal, denota la intención del Poder Legislativo estatal impedir el establecimiento de tribunales de lo contencioso administrativo municipales en el estado de Nuevo León, a pesar de que la Constitución general de la república ya permite expresamente su creación, razón por la cual se considera que la Constitución Local del Estado de Nuevo León transgrede flagrantemente la ley de leyes al no permitir su instauración.

De la lectura que se realice a dicho decreto, se puede llegar a concluir que dicho vocablo fue interpretado de manera estricta por parte de la citada legislatura estatal, lo que trae como consecuencia que dicha reforma fuera limitativa, con lo cual se impidió el desarrollo de la justicia administrativa en los municipios del estado al no permitir la creación y establecimiento de los tribunales contenciosos administrativos municipales.

Por otra parte, no hay que olvidar que también el inciso a) de la fracción II del artículo 115 constitucional, así como el similar 130 inciso a) de la Constitución local, señalan *ad literam*: “incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares”, lo que trae consigo de la interpretación literal que se realice a esta parte de las disposiciones que se comentan, que se otorga de manera expresa la facultad para instituir tribunales de lo contencioso administrativo municipales, por lo que se desconoce la razón lógico jurídica por la cual la legislatura estatal ha reformado solamente el contenido del artículo 63, fracción XLV, de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano del Estado de Nuevo León, y no así el dispositivo en estudio con el fin de dar congruencia, aunque equivocadamente, al ordenamiento supremo del estado.

Lo anterior trae consigo múltiples problemas en el momento de interpretar armónicamente las diversas disposiciones de la Constitución local, pues, por una parte, aparentemente se prohíbe el establecimiento de tribunales contenciosos administrativos municipales, y por

la otra, se otorga la facultad para su instauración, es decir, conforme al contenido de la fracción XLV del artículo 63 del citado ordenamiento, la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León es para conocer controversias de índole estatal y municipal, pero a la vez, atentos a lo dispuesto por el inciso a) del artículo 130 del referido cuerpo de leyes, se otorga la facultad de establecer tribunales de lo contencioso administrativo municipales, lo que generaría en el supuesto de su establecimiento una concurrencia de competencias entre el órgano jurisdiccional administrativo estatal y el que se llegue a instaurar con fundamento en este último dispositivo.

En consecuencia, si bien es cierto que no existiría un estado de indefensión al particular, al existir dos órganos jurisdiccionales con competencia para conocer las controversias municipales, sí generaría un estado de incertidumbre al gobernado, pues no sabría a ciencia cierta si sería necesario acudir a las dos instancias o, si acude a cualquiera de ellas, la sentencia que se dicte qué efectos tendría, es decir, ¿cuál de ellas tendría fuerza vinculativa para hacer exigible a la administración municipal el cumplimiento de su contenido? La respuesta, jurídicamente, debe ser ambas, sin embargo, aquí cabría un supuesto práctico, ¿podrá el municipio hacer caso omiso a una sentencia dictada por el órgano jurisdiccional administrativo estatal, al tener el primero un órgano jurisdiccional propio de la misma naturaleza? La respuesta la dará el tiempo.

Cabe adelantar que el Municipio de San Pedro, encabezado por el presidente municipal Alejandro Páez Aragón, tiene como uno de sus proyectos municipales la instauración de un tribunal de lo contencioso administrativo municipal, el cual se encuentra en estudio de instauración; sin embargo, se apunta, con el fin de señalar que en un futuro no muy lejano sabremos la respuesta al último cuestionamiento apuntado.

VII. PROPUESTA DE SOLUCIÓN RECOMENDADA POR EL SUSCRITO

Tomando en cuenta que la fracción II del inciso a) del artículo 115 constitucional hace referencia a los medios de impugnación y los

órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, queda entonces por resolver qué debemos entender por el vocablo *procedimiento administrativo*, por lo que éste debe de entenderse con amplitud y abarcar a cualquier medio de protección de los derechos de los particulares, es decir, mediante el recurso administrativo o bien mediante un juicio llevado a través de los tribunales de lo contencioso administrativo municipales, por lo que coincidimos con lo expuesto por el maestro Miguel Pérez López,¹¹ el cual agrega que son antecedentes de este inciso las controversias constitucionales planteadas por ayuntamientos del estado de Nuevo León¹² contra disposiciones constitucionales y legales de dicha entidad, por dar competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo local para conocer de los conflictos entre las autoridades municipales y los gobernados, en atención a una interpretación literal o letrista de lo que hoy es la fracción V del artículo 116.

Cabe recordar y añadir que la fracción V del artículo 116 constitucional otorga la facultad constitucional de establecer tribunales de lo contencioso administrativo estatales con competencia exclusiva estatal, que si bien es cierto, antes de la reforma del 23 de diciembre de 1999, se hacía extensiva a los municipios al no existir otra disposición de orden constitucional federal que permitiera el conocimiento de las cuestiones municipales, y con el fin de no dejar en estado de indefensión al particular de los actos municipales, se le concedió competencia municipal al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León.

Sin embargo, con la reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 23 de diciembre de 1999, específicamente la fracción II, inciso a), vino a integrar, com-

¹¹ Pérez López, Miguel, "La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115 constitucional", *Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 4. Disponible [en línea]: <http://info.juridicas.unam.mx/publica/rev/const/cont4/cl/cl.9.htm>

¹² Las controversias fueron las siguientes: 1) Controversia constitucional 1/95, Ayuntamiento de Monterrey, N. L., *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, t. III, mayo de 1996, ponente: ministro Mariano Azuela Güitrón, pp. 315-362; 2) Controversia constitucional 4/95, Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, N. L., *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, t. IV, julio de 1996, ponente: ministro Juan Díaz Romero, pp. 240-286, y 3) Controversia constitucional 2/93, Ayuntamiento de San Pedro Garza García, N. L., *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, t. X, julio de 1999, ponente: ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, pp. 631-689.

plementar y dilucidar de manera expresa el contenido y alcance de la fracción V del artículo 116 constitucional, al instaurar en el primer dispositivo que se comenta, la facultad jurisdiccional municipal, es decir, la potestad constitucional de instaurar tribunales de lo contencioso administrativo municipales, lo que impide ya en estos momentos de nuestra historia constitucional el tener como válida la fórmula de la competencia estatal y municipal de los órganos jurisdiccionales administrativos estatales, con base en la fracción V del artículo 116 constitucional, pues al seguir con esa idea se transgrede el orden jurídico constitucional; dicho en otras palabras, se atenta contra la autonomía municipal concedida mediante dicha reforma.

Esto es así, si tomamos en consideración que el dispositivo en análisis otorga la facultad a los ayuntamientos de crear, por un lado, los medios de defensa que los gobernados deberán de tener frente a los actos de la administración pública municipal que puedan generar controversias y conflictos de intereses entre los primeros y los segundos, y por otro, la creación de órganos jurisdiccionales con competencia para conocer y resolver dichas controversias y conflictos entre ellos, que en el caso particular resultan ser las controversias de índole administrativa y fiscal; entonces, igualmente debe ser un tribunal de lo contencioso administrativo municipal el encargado de conocer y resolver los mismos.

Por lo tanto, si la legislatura local de algún estado, a través de su facultad de iniciar leyes y aprobarlas, no respetara el nuevo contenido del artículo 115 constitucional, estaría contrariando el espíritu de nuestra carta magna, y por consecuencia, de conformidad con el principio de supremacía constitucional, dicha ley o cualquier precepto u ordenamiento alguno, según la denominación dada en su momento, resultaría inconstitucional, puesto que con ello se atentaría a lo dispuesto por el citado numeral, y como consecuencia, al pacto federal.

Razón por la cual se propone como solución, con el fin de salvaguardar la supremacía de nuestra Constitución general de la república, respecto de la similar local del estado, esclarecer la intención del legislador en este ensayo, y así evitar confusiones futuras respecto de lo que debemos entender por *procedimiento administrativo* contenido en el inciso a) de la fracción II del artículo 115 constitucional. En este orden de ideas, dicha voz debe ser entendida como aquella que con-

tiene tanto el sistema de recursos administrativos como los juicios contenciosos administrativos, con el fin de estar *ad hoc* con el sistema de garantías del gobernado, por lo que propongo, con el fin de evitar confusiones doctrinarias, así como cumplir con uno de los objetivos trazados en este opúsculo, que se suprima del inciso a) de la fracción II del artículo 115 constitucional, el vocablo “procedimiento administrativo”, y en su lugar se establezca la voz “órganos jurisdiccionales”, por lo que transcribo a continuación la redacción que propongo:

Artículo 115 constitucional. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y *los órganos jurisdiccionales para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares*, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; [el resaltado es nuestro y es lo que proponemos reformar].

VIII. CONSECUENCIAS DE LA PROPUESTA

Es importante no quedarnos en el plano enunciativo del problema y su solución, por lo que la materialización de la propuesta expuesta en el apartado que antecede, sólo se cristalizaría mediante dos supuestos: el primero, que los estados respeten los derechos y prerrogativas concedidas a los municipios mediante la reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de

diciembre de 1999, y segundo, independientemente de que se reforme el contenido del inciso a) de la fracción II del artículo 115 constitucional en los términos propuestos por el suscrito en el apartado anterior, las legislaturas estatales comprendan el término “procedimiento administrativo”, con el fin de que adecuen su Constitución local para permitir la instauración de los tribunales contenciosos administrativos en los términos que a continuación se exponen.

1. *Por cuanto hace a su creación*¹³

El fundamento constitucional para la instauración y creación de tribunales de lo contencioso administrativo municipales lo encontramos en la última reforma realizada por el Poder Legislativo federal al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999, la cual otorga la facultad para que los ayuntamientos de todo México instauren tribunales de lo contencioso administrativo municipales, atentos a lo dispuesto por la fracción II, inciso a) del artículo y ordenamiento que se comentan.

Siendo necesario instituirlo, no por cada municipio, aún y cuando así lo determina la Constitución general, no obstante, señalaré a continuación sus ventajas:

- a) Obtendrían los municipios del estado autonomía plena en materia jurisdiccional y se desincorporarían en esta función por completo del estado.
- b) Se liberaría de una gran carga de trabajo a los tribunales federales, pues no existirían controversias constitucionales por invasión de esferas competenciales en este rubro.
- c) Se permitiría crecer a los ayuntamientos del estado, al poder ellos mismos dirimir sus controversias y conflictos con sus gobernados, asimismo, se agilizaría el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado al conocer éste solamente de controversias y conflictos de índole estatal.

¹³ Éste forma parte de las propuestas vertidas en el libro del suscrito titulado: *La inconstitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares*, México, Lazcano Lozano, 2002.

- d) Se dotaría de un procedimiento confiable, claro y preciso en cuanto hace a la impartición de justicia administrativa municipal.

La desventaja que hasta la fecha he encontrado para su establecimiento es la siguiente: debido a la precaria situación económica que tienen algunos municipios del estado de Nuevo León, y como todos ellos se rigen por un presupuesto de egresos, será necesario destinar una partida para su instauración en los municipios, razón por la que la propuesta elegida dependerá de ello.

2. *Respecto a su funcionamiento*

Considero necesario que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal cuente con al menos una Sala Superior y tres salas regionales, y para tal fin será indispensable dividir al estado en tres regiones: la del Centro, la del Sur y la del Norte. En la primera se establecería la Sala Superior y una regional, y se erigiría en el Municipio de Monterrey; además, por territorio, tendría competencia en los siguientes municipios: San Nicolás, Escobedo, San Pedro, Santa Catarina, Guadalupe Abasolo, Benito Juárez, Cadereyta Jiménez, el Carmen, General Zuazua, Doctor González García, Higuera, Hidalgo, Marín, Pesquería Chica y Los Ramones.

En la del Sur se establecería una Sala Regional, y se erigiría en Linares; también, por territorio, tendría competencia en Aramberri, China, Doctor Arroyo, Galeana, General Bravo, Noriega, Montemorelos y Zaragoza.

En la del Norte se establecería una Sala Regional, y se erigiría en Sabinas Hidalgo; por territorio, tendría competencia en Cerralvo, Agualeguas, Ciénega de Flores, Doctor Coss, Bustamante, Anahuác, Lampazos, Los Aldamas, General Treviño, Melchor Ocampo, Mina, Los Herreras, Salinas Victoria, Parás, Melchor Ocampo, Villaldama y Vallecillo.

Una vez dividido el estado en regiones, será necesario determinar la competencia de la Sala Superior y la de las salas regionales de los tribunales de lo contencioso administrativo municipales, mismas que se delimitaron en la iniciativa de ley denominada: Ley de Justicia

Contencioso Administrativa para los Municipios del Estado de Nuevo León, presentada por el suscrito ante el H. Congreso del Estado el 6 de abril del 2001, y que para fines de una mejor comprensión del tema se transcribe lo siguiente:

Por una parte, se encuentra la Sala Superior que tendría las siguientes atribuciones:

- I. Resolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones de las Salas Regionales;
- II. Establecer los criterios de interpretación de las disposiciones legales;
- III. Conocer las excitativas que para la impartición de justicia promuevan las partes, cuando los Magistrados de las Salas Regionales no dicten la resolución que corresponda dentro de los plazos señalados por esta ley;
- IV. Calificar las excusas o impedimentos de los Magistrados del Tribunal y en su caso, designar a quienes deban substituirlos;
- V. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las salas regionales;
- VI. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales y entre los Magistrados de la propia Sala;
- VII. Conocer del cumplimiento de las sentencias del Tribunal y en su caso ejecutarlas;
- VIII. Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal;
- IX. Fijar y cambiar la adscripción de los Magistrados de las Salas Regionales;
- X. Designar a quienes suplan las ausencias temporales de los Magistrados de las Salas Regionales;
- XI. Nombrar al Secretario de Acuerdos, a los secretarios, a los actuarios, Jefe de la unidad de apoyo administrativo, de documentación y difusión y defensores de oficio; así como concederles licencias y acordar lo que proceda con respecto a su remoción;
- XII. Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal;
- XIII. Designar las comisiones de Magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del Tribunal;
- XIV. Formular anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del Tribunal;
- XV. Expedir o modificar el reglamento interior del Tribunal, así como las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento;

XVI. Designar entre sus miembros a los Magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que darán cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior;

XVII. Dictar las medidas administrativas para el buen funcionamiento y disciplina de las Salas y aplicarlas a los secretarios, actuarios y demás empleados, incluso los defensores, en los casos procedentes;

XVIII. Publicar las sentencias del Tribunal que considere deban darse a conocer por ser de interés general;

XIX. Aplicar los medios de apremio para hacer cumplir las resoluciones del Tribunal; y

XX. Las demás que señala esta ley.

Por la otra se encuentran las salas regionales; la cuales tendrían las siguientes atribuciones:

I. Son competentes para conocer de los juicios que se inicien en contra de los actos o resoluciones dictados, ordenados, ejecutados o tratados de ejecutar, por autoridades administrativas, fiscales u organismos descentralizados de la Administración Pública Municipal, o de participación Municipal, que a continuación se indican:

a) Que determinen la existencia de una obligación fiscal, la fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;

b) Que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por las leyes de hacienda de los municipios, indebidamente percibido;

c) Los dictados en el procedimiento administrativo de ejecución fiscal, siempre y cuando se afirme:

1. Que el crédito fiscal que se exige se ha extinguido legalmente;

2. Que se es poseedor, a título de propietario, de los bienes embargados en el procedimiento administrativo de ejecución seguido contra otras personas; o que se es acreedor preferente al fisco, para ser pagado con el producto de los mismos; y

3. Que el procedimiento fiscal de ejecución no se encuentra ajustado a la ley. En este caso no podrá hacerse valer el juicio de nulidad sino contra la resolución definitiva en la que se apruebe o desapruebe el remate, excepción hecha de las resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.

En los juicios que se promuevan por alguna de las causas a que se refieren los dos últimos números de este inciso, no podrá discutirse la existencia del crédito fiscal.

- d) Que causen un agravio en materia fiscal, distinto a los precisados en los números anteriores, así como todos aquellos actos realizados por cualquier autoridad administrativa, municipal, fuera del procedimiento de ejecución fiscal;
- e) Que impongan sanciones no corporales por infracción a las leyes y reglamentos municipales;
- f) Que constituyan responsabilidad administrativa en contra de los funcionarios, empleados o trabajadores al servicio de los municipios del Estado;
- g) Los dictados en materia de pensiones con cargo al Erario Municipal de cualquiera de los municipios de la entidad, o de las instituciones municipales de seguridad social;
- h) Que se refieran a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos, en los que sea parte los municipios de la entidad, los organismos descentralizados o las empresas de participación municipal;
- i) Los relativos a la responsabilidad reclamada a los municipios del Estado, a los organismos descentralizados o empresas de participación municipal. Éstos organismos podrán repetir de los funcionarios o empleados responsables administrativamente del hecho o acto que originó el daño;
- j) Los relativos a las indemnizaciones que deban cubrirse a particulares, motivadas por la expropiación de bienes por causa de utilidad pública y que den motivo a controversia;
- k) Los relativos a la responsabilidad de los funcionarios o empleados de los municipios del Estado, de los organismos descentralizados o empresas de participación municipal de quienes provenga el acto administrativo, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para los Municipios del Estado de Nuevo León;
- l) Los que se promuevan contra cualquier acto u omisión de las autoridades administrativas de los Municipios pertenecientes al Estado, o de los organismos descentralizados o empresas de participación municipal, que afecten los intereses jurídicos de los particulares;
- m) Los que se promuevan en contra de las resoluciones dictadas por autoridades administrativas o fiscales municipales, al resolver los recursos establecidos por las leyes y reglamentos respectivos;
- n) Los que promuevan las autoridades municipales o los titulares de los organismos descentralizados o las empresas de participación municipal para que sean nulificadas las resoluciones administrativas o fiscales dictadas por ellas mismas, favorables al particular;

o) Los que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas, configuradas por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fije o a falta de término en treinta días hábiles,

p) Los demás juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones que las leyes consideren como competencia de este Tribunal.

q) De los recursos de reclamación que se interpongan en contra de los autos de desechamiento de la demanda o contestación; el que niegue la intervención del tercero perjudicado; y el que deseche las pruebas ofrecidas antes de la celebración de la audiencia del juicio;

r) De reclamaciones por el incumplimiento de las sentencias de la propia Sala Regional; y

s) De los recursos de queja.

II. Las atribuciones administrativas de la Sala Regional serán:

a) Despachar la correspondencia de la Sala;

b) Rendir oportunamente al Presidente del Tribunal un informe bimestral de las labores de la Sala y de las principales resoluciones dictadas;

c) Imponer las correcciones disciplinarias que procedan;

d) Proponer a la Sala Superior los nombramientos de secretarios, actuarios, defensores de justicia administrativa y al Presidente del Tribunal el personal administrativo de la Sala; y

e) Las demás que señalen las disposiciones aplicables.

III. Las Salas Regionales conocerán, por razón del territorio, de los actos o resoluciones que dicten u ordenen las autoridades administrativas con sede en su jurisdicción; pero si la resolución es susceptible de ejecución, será competente la Sala Regional en cuya jurisdicción se ejecute, se haya ejecutado, trate de ejecutarse o deba tener ejecución.

IX. CONCLUSIONES

De todo lo antes expuesto, puedo llegar a la firme convicción de que una vez realizada la reforma en los términos propuestos, sólo quedaría por instaurar los tribunales contenciosos administrativos municipales en el estado de Nuevo León, y lograr con esto el verdadero fortalecimiento de los municipios de México, particularmente los de nuestro estado, para ser coherentes con la intención del legislador

federal, en su reforma al artículo 115 constitucional de 23 de diciembre de 1999.

Finalmente, el último de los objetivos de este opúsculo es dejar con inquietud a los lectores, así como despertar la curiosidad por el análisis de este tema en algunos de los servidores públicos encargados de la reformas a las leyes tanto federales como estatales.

X. BIBLIOGRAFÍA

- Diccionario jurídico*, Madrid, Espasa, 1998.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1984.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo*, Civitas, 2001, t. II.
- Exposición de motivos que crea la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, Monterrey, N. L., LXV Legislatura del H. Congreso del Estado, Sala de Comisiones.
- Exposición de motivos que crea la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, Monterrey, N. L., LXVII Legislatura del H. Congreso del Estado, s. e.
- MEDINA PLASCENCIA, Carlos, Punto de acuerdo presentado en fecha 29 de marzo del 2001. Disponible [en línea]: <http://www.mauricioyanome.com> [25 de marzo del 2002]
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115 constitucional”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 4. Disponible [en línea]: <http://info.juridicas.unam.mx/publica/rev/const/cont4/cl/cl.9.htm>.
- RUIZ PÉREZ, Tomás, “Evolución y perspectivas del Contencioso Administrativo en las entidades federativas”, *Boletín del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato*, México, enero-junio de 1991, núm. 4.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1992, t. II.

YANOME YESAKI, Mauricio, *La inconstitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León para conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares*, México, Lazcano Lozano, 2002.