

## BREVE PANORÁMICA DE LA REGULACIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

José Luis LÓPEZ CHAVARRÍA\*

SUMARIO: I. *Marco de referencia.* II. *De las dificultades que reviste analizar el contencioso administrativo municipal.* III. *Esquema de análisis.* IV. *Desarrollo del contencioso administrativo ante la expansión de la administración pública.* V. *Justificación del contencioso administrativo en la teoría de la división de poderes.* VI. *Distinción conceptual entre justicia administrativa y contencioso administrativo.* VII. *Breve panorámica de la evolución del contencioso administrativo en México.* VIII. *Desarrollo del contencioso administrativo municipal.* IX. *El contencioso administrativo municipal en la reforma constitucional de 1999.* X. *Algunas pinceladas de la regulación actual del contencioso administrativo municipal.* XI. *A manera de conclusión.*

### I. MARCO DE REFERENCIA

El presente trabajo tiene como propósito analizar la regulación del *contencioso administrativo municipal* en el país, el tema nos parece relevante, porque nos permite valorar una de las vías con la cual se pueden subsanar los actos ilegales cometidos por las autoridades administrativas municipales, y que en contextos como el del federalismo mexicano, ya sea por los resabios del autoritarismo, mala fe o ignorancia frecuentemente se cometen.

\* Reitero mi agradecimiento a los doctores Diego Valadés, Jorge Fernández Ruiz y Miguel Alejandro López Olvera, por la oportunidad que me dieron de participar en tan importante foro académico.

El adecuado funcionamiento de este procedimiento es de suma importancia y complementario para lograr un equilibrado desarrollo democrático, si consideramos que de manera gradual se ha ido fortaleciendo el municipio, resulta también necesario contar con vías jurisdiccionales que permitan corregir los desvíos en que incurra la administración pública municipal.

El desarrollo del *contencioso administrativo municipal* es incipiente, el investigador Máximo N. Gámiz Parral ha señalado cómo en la mayoría de los estados, salvo algunos recursos administrativos locales, se carece de regulaciones procesales y de tribunales competentes para plantear los conflictos que se presentan con los actos administrativos que van en contra de los intereses de los particulares.<sup>1</sup>

Tan lamentable situación encuentra esta materia, que el propio Gámiz Parral ha destacado cómo los particulares en lugar de acudir a la vía jurídica mejor prefieren celebrar algún convenio con las propias autoridades que les aminore los perjuicios causados, convenios que el profesor Alfonso Nava Negrete los clasifica en amistosos, financieros y políticos.<sup>2</sup>

## II. DE LAS DIFICULTADES QUE REVISTE ANALIZAR EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

La temática que nos ocupa presenta diversas dificultades, comienzan con el conocido desdén que la doctrina ha mostrado por los temas de derecho local, aunque si bien gradualmente va cambiando tal situación, lo cierto es que todavía tenemos un reducido apoyo bibliohemerográfico, al respecto el connotado jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio ha destacado la escasa bibliografía que sobre esta materia existe en el país;<sup>3</sup> en el mismo sentido, el profesor Emilio Margáin Manautou ha puesto de relieve las pocas obras que abordan el contencioso administrativo, nos recuerda que para resolver algún problema administrativo más que acudir a los tribunales se ha preferido recurrir a la amistad o influencias, también que “el derecho administrativo es quizás, de las ramas del derecho, la más

<sup>1</sup> *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, UNAM, 2003, p. 355.

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> Véase “Concepto y contenido de la justicia administrativa”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho procesal*, México, UNAM, 2005, p. 150.

abandonada por el abogado, máxime que son nulas las posibilidades que el estudiante de derecho tiene para ejercer en esta etapa de su formación profesional esta rama del derecho”.<sup>4</sup>

Otro aspecto importante puesto de relieve por el joven investigador Héctor Fix-Fierro, es que también “carecemos de estadísticas y de estudios empíricos sobre el funcionamiento de los recursos administrativos y el juicio contencioso administrativo”,<sup>5</sup> aunque tal aseveración la enuncia al ocuparse de este tema en el plano federal, no obstante en tratándose de la órbita municipal la situación no cambia.

A todo lo anterior, cabe agregar que la presente temática inserta en un sistema federal, implica revisar una gran cantidad de ordenamientos como los diversos textos constitucionales, las leyes orgánicas municipales, los códigos o leyes de procedimiento y justicia administrativa, reglamentos de justicia administrativa municipal, etcétera.

Aunque si bien la obtención de los ordenamientos antes señalados se facilita gracias a la ayuda del *Internet*, la dificultad que reviste procesar la información obtenida subsiste; sin olvidar, que el *contencioso administrativo municipal* al constituir todo un procedimiento, resulta complicado desarrollar de manera acuciosa los distintos aspectos que lo integran.

### III. ESQUEMA DE ANÁLISIS

Ante tal panorámica decidimos presentar en un primer apartado, diversas consideraciones teóricas que nos sirvan de apoyo para distinguir diversos términos conceptuales y la manera como surgió la materia que nos ocupa, así desarrollamos aspectos tales como la necesidad y conveniencia de preverse una justicia administrativa ante la expansión de la administración pública; la distinción conceptual entre justicia administrativa y el procedimiento contencioso administrativo; la justificación de una jurisdicción administrativa dentro de la teoría de la división de poderes, entre otros aspectos.

Después, presentamos a grandes rasgos, la evolución que ha tenido la regulación del contencioso administrativo en el país desde el siglo XIX hasta la actualidad, y destacamos la configuración constitucional y legal del contencioso administrativo municipal.

<sup>4</sup> Citado por González Pérez, Jesús, “Los presupuestos procesales en el ordenamiento procesal administrativo mexicano”, *op. cit.*, nota anterior, pp. 232 y 233.

<sup>5</sup> *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, México, UNAM, 2005, p. 74.

De manera especial analizamos las discusiones y lineamientos que asentó la reforma constitucional de 1999 sobre el tema que nos ocupa, y exponemos algunos aspectos de la forma como se regula actualmente el contencioso administrativo municipal, finalizamos con las respectivas conclusiones a sabiendas del simple esbozo que representa el presente trabajo.

#### IV. DESARROLLO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE LA EXPANSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Resulta incuestionable lo destacado por el jurista Héctor Fix-Fierro, de que el crecimiento de las funciones de la administración pública en la mayoría de los países, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, hizo necesario desarrollar y perfeccionar los instrumentos jurídicos que tienen por finalidad la protección del ciudadano frente a la actuación de las autoridades administrativas, configurando así la *llamada justicia administrativa*.<sup>6</sup>

En este contexto, el ciudadano se encuentra frecuentemente en contacto con la administración pública ya sea recibiendo la prestación de los servicios públicos, celebrando actos jurídicos de distinta naturaleza, etcétera, por lo que no resulta raro que algunos de los actos y resoluciones dictados por la autoridad administrativa afecten la esfera de los particulares.

En tales circunstancias ha puesto de relieve el doctor Héctor Fix-Zamudio, la necesidad de reforzar la protección de los particulares para que puedan defender sus derechos e intereses legítimos, y si bien existen varios instrumentos tutelares de carácter político y social, considera que los más importantes son los de naturaleza jurídica, que se encuentran comprendidos dentro del ámbito de la *justicia administrativa*.<sup>7</sup>

Por otra parte, el principio de legalidad constituye una garantía constitucional, que se traduce en que la actividad de la administración pública debe conducirse conforme a los dictados asentados en la norma de derecho, al respecto Emilio Margáin Manautou ha destacado como los actos de la autoridad administrativa deben estar fundados en leyes u ordena-

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>7</sup> En “Concepto y contenido de la justicia administrativa”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho procesal*, cit., nota 3, pp. 155 y 156.

mientos que encuentren su razón de validez en el texto constitucional; que la administración debe sustentar su actuación frente a los particulares en la legalidad de sus actos.<sup>8</sup>

Sin embargo, como hemos referido no siempre la actuación del poder público se ajusta a los mandamientos de la norma, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, lo que origina violación de los derechos de los administrados.<sup>9</sup>

En tal caso señala Margáin Manautou, el recurso administrativo da origen a una controversia entre la administración y el administrado, de cuya resolución pueden conocer los tribunales.<sup>10</sup>

Para el jurista Luis Enrique Chase Plate, uno de los derechos fundamentales del ciudadano frente al Estado, es el de impugnar los actos administrativos, cuando le producen una lesión o daño; que las garantías e intereses de los administrados deben ser tutelados por los tribunales, por una jurisdicción especial, denominada *contencioso administrativa*. La complejidad de la actuación de la administración, exige especialización de funciones.<sup>11</sup>

El autor en cita recuerda lo expresado por el destacado jurista venezolano Allan R. Brewer-Carías, en el sentido de que:

...la jurisdicción contencioso administrativa debe verse básicamente como un instrumento judicial destinado a asegurar la protección del administrado frente a la administración y contra las arbitrariedades de los funcionarios, y no como un instrumento judicial para proteger a la administración frente a los ciudadanos. Por ello, se impone la revisión de muchos aspectos del contencioso administrativo, a los efectos de que se convierta en un efectivo instrumento para la reducción de las prerrogativas de la administración frente a los ciudadanos, de manera que la regla sea el control de la misma y lo excepcional sean las prerrogativas que pueda invocar.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> *El recurso administrativo en México*, México, UNAM, 1997, p. 17.

<sup>9</sup> *Idem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>11</sup> “La jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 121 y 122.

<sup>12</sup> *Idem*.

Para Miguel Galindo Camacho la jurisdicción de lo contencioso administrativo, surgió de la necesidad de que el propio órgano gubernamental demuestre a los administrados no solamente la legalidad de sus actos sino la legitimidad autentica de los mismos, para justificarlos deben ser analizados por un organismo que no dependa directamente de la administración.<sup>13</sup>

## V. JUSTIFICACIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

La justificación de preverse el procedimiento contencioso administrativo, parte de que la administración pública al ser uno de los poderes del Estado, no tiene porqué someter la solución de los conflictos derivados de su accionar al conocimiento de otro poder, el cual sería, para el caso, el Judicial. Por esta razón, al decir del licenciado Edmundo Balderas García se crearon órganos o tribunales dentro de la propia administración pública, investidos de una supuesta autonomía, consagrada constitucionalmente, que habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ésta y el particular que se considere afectado por algún acto administrativo.<sup>14</sup>

Otro de los razonamientos centrales que justifican la existencia del contencioso administrativo, es en el sentido de que la jurisdicción administrativa, implica valorar el interés público y algunas cuestiones metajurídicas que en opinión del propio Balderas García no podrían apreciar convenientemente el Poder Judicial.<sup>15</sup>

## VI. DISTINCIÓN CONCEPTUAL ENTRE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El estudio de la justicia administrativa es un tema controvertido, para el doctor Héctor Fix-Zamudio, la justicia administrativa comprende el conjunto de instrumentos jurídicos y procesales para la tutela de los particulares frente a la administración pública, y entre estos mecanismos se

<sup>13</sup> *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1998, citado por Nice V. y Lore T. Y., en su trabajo sobre justicia administrativa publicada en la siguiente página electrónica [www.ilustrados.com/publicaciones/EpyAFulVAyxvkYQMLz.php](http://www.ilustrados.com/publicaciones/EpyAFulVAyxvkYQMLz.php).

<sup>14</sup> En su trabajo sobre contencioso administrativo que aparece en la siguiente página electrónica [www.monografias.com/trabajos28/autonomia-tribunales/autonomia-tribunales.shtml](http://www.monografias.com/trabajos28/autonomia-tribunales/autonomia-tribunales.shtml).

<sup>15</sup> *Idem*.

encuentra la jurisdicción especializada en esta materia, que es uno de sus sectores más importantes. En tal virtud, la justicia administrativa debe considerarse como el género en el cual queda comprendida la jurisdicción para la solución de los conflictos entre la administración pública y los administrados por conducto del proceso.<sup>16</sup>

Por tanto —agrega—, *la justicia administrativa* está constituida por un conjunto bastante amplio y crecientemente complejo de instrumentos jurídicos para la tutela de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los particulares frente a la actividad de la administración pública o de la conducta en materia administrativa de cualquier autoridad, por medio de los cuales se resuelven los conflictos que se producen entre la administración y los administrados.<sup>17</sup>

De manera acertada el investigador Héctor Fix-Fierro, señala que la justicia administrativa comprende:

El *juicio de amparo*, que es el medio de control por excelencia de la constitucionalidad y legalidad de la actuación de todas las autoridades del país.

El amparo en materia administrativa procede en sus dos modalidades: en primer lugar, como *amparo indirecto* o de doble instancia, que puede interponerse ante los juzgados federales de distrito contra actos de las autoridades administrativas federales, estatales y municipales, así como contra disposiciones de carácter general (leyes, reglamentos, normas oficiales, etcétera), inclusive contra algunas resoluciones judiciales no definitivas; y en segundo lugar, como *amparo directo* ante los tribunales colegiados de circuito, contra las sentencias definitivas de los tribunales fiscales o de lo contencioso administrativo.<sup>18</sup>

El *juicio contencioso administrativo* —agrega—, es un procedimiento jurisdiccional para examinar la legalidad y la oportunidad de la actuación de las autoridades administrativas, federales o estatales. A nivel federal, conoce de tales juicios el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación), mientras que en los estados corresponde tal función a los juzgados, juntas o salas de lo contencioso administrativo, según se trate de la entidad federativa.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> “Concepto y contenido de la justicia administrativa”, *op. cit.*, nota 3, p. 156.

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> *El amparo administrativo y la mejora regulatoria, cit.*, nota 5, p. 10.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 9-11.

Finalmente alude a los *recursos administrativos* y las *quejas* que reciben e investigan los organismos cuasi-jurisdiccionales denominados *procuradurías o comisiones de derechos humanos*.<sup>20</sup>

Por lo que respecta al contencioso administrativo, el doctor Gabino Fraga señala que puede definirse: a) formalmente, en razón de los órganos facultados para conocer la controversia motivada por la actuación administrativa, cuando esos órganos son tribunales especiales, y b) materialmente cuando existe una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de ésta.<sup>21</sup>

El contencioso administrativo puede definirse como: un medio que tiene el gobernado para que un acto administrativo sea revisado por una autoridad diferente a la que ha emitido, a efecto de que determine la legalidad del mismo y consecuentemente la validez o invalidez del propio acto impugnado.

Es el procedimiento que se sigue ante un tribunal u órgano jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública.<sup>22</sup>

## VII. BREVE PANORÁMICA DE LA EVOLUCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

A lo largo del siglo XIX el sistema para resolver las disputas entre los particulares y la administración pública fue preponderantemente el judicial, esto es, correspondió a los tribunales del país dirimir tales diferencias, ello se desprende de los lineamientos asentados en los textos constitucionales de 1824, 1836, 1843 y 1857, salvo las breves excepciones de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, conocida como *Ley Lares* y la Ley sobre el Contencioso Administrativo<sup>23</sup> del 1o. de noviembre de 1865, expedida durante la monarquía de Maximiliano.

<sup>20</sup> *Idem*.

<sup>21</sup> *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1994, citado por Edmundo Balderas García en su artículo sobre contencioso administrativo que aparece en la siguiente página electrónica: [www.monografias.com/trabajos28/autonomia-tribunales/autonomia-tribunales.shtml](http://www.monografias.com/trabajos28/autonomia-tribunales/autonomia-tribunales.shtml).

<sup>22</sup> *Idem*.

<sup>23</sup> López Acosta, Santiago, "El control legal y constitucional de los actos administrativos del poder público", en Gámiz Parral, Máximo N. y Rivera Rodríguez, José Enrique (coords.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, UNAM, 2005, p. 553.



La *Ley Lares*, señala el doctor Jorge Carpizo, de manera expresa consignó en su artículo 1o., que “no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas”, y en el siguiente artículo cuáles eran esas cuestiones de administración. El artículo 4o. estableció una sección de lo contencioso administrativo en el Consejo de Estado, integrada por cinco consejeros abogados nombrados por el presidente de la República. Esta sección del Consejo de Estado conocía las controversias de lo contencioso administrativo en primera instancia y sus decisiones podían ser revisadas por el Consejo de Ministros.<sup>24</sup>

La expedición de la Ley de Amparo de 1861 fortaleció el sistema judicial como vía para resolver las diferencias entre los particulares y la administración pública, al grado que ni se cuestionó la conveniencia de contar con un procedimiento contencioso administrativo.

Sobre este particular el propio Jorge Carpizo destacó como creado el amparo en 1847, fue a través de ese juicio como se organizó el control judicial de la administración, aunque en el proyecto de don Urbano Fonseca para reglamentar las normas del Acta de Reformas de 1847 se dijo que el amparo en materia de lo contencioso administrativo sería regulado a través de una reglamentación especial, idea que no prosperó.<sup>25</sup>

Sin embargo, no fue sino hasta el siglo XX, cuando en 1936 con la expedición de la Ley de Justicia Fiscal que se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, reconociéndole plena autonomía para dictar sus fallos, con acierto el doctor Jorge Carpizo ha señalado que cuando se fundó dicho tribunal no existía base constitucional para fundamentar su creación. Razon por la cual, es decir, para constitucionalizarlo, se reformó el texto del artículo 104 del texto constitucional en dos ocasiones: el 16 de diciembre de 1946 y el 19 de junio de 1967.

Una base constitucional más se encuentra el artículo 73, fracción XXXIX-H.

## VIII. DESARROLLO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

El doctor Héctor Fix-Zamudio<sup>26</sup> recuerda como algunas entidades federativas, comenzaron a establecer tribunales fiscales inspirados en el

<sup>24</sup> “Bases constitucionales de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo”, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1983, p. 183.

<sup>25</sup> *Idem*.

<sup>26</sup> “Concepto y contenido de la justicia administrativa”, *op. cit.*, nota 3, p. 203.

modelo federal, posteriormente con la creación del *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, basado en la reforma constitucional de 1968, coadyuvó a que de manera creciente en varias entidades federativas se establecieran también *tribunales de lo contencioso administrativo de carácter local*, sobre todo con apoyo en lo establecido en la reforma constitucional de 17 de marzo de 1987, la cual en la fracción IV (que paso a ser fracción V con la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994) del artículo 116, estableció:

Las Constituciones y leyes de los estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones...

En su momento el autor en cita, al realizar un recuento señaló que dieciocho entidades federativas contaban con organismos jurisdiccionales especializados en materia administrativa.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Una completa referencia de los dieciocho organismos jurisdiccionales locales citados por el doctor Héctor Fix-Zamudio, son: 1. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México* creado por la Ley de Justicia Administrativa del 26 de diciembre de 1958. 2. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco* promulgada el 19 de diciembre de 1983, inicialmente en la esfera del Ejecutivo local, sin embargo una reforma posterior lo incluyó dentro del ámbito del Poder Judicial del Estado bajo el nombre *Tribunal de lo Administrativo* de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco publicada el 1o. de julio de 1997. La tramitación está regulada por la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del 11 de enero de 1984. 3. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato*, creado por la Ley de Justicia Administrativa publicada el 24 de septiembre de 1985. En la actualidad la organización y el procedimiento de dicho organismo jurisdiccional están reunidas en el texto de la Ley de Justicia Administrativa promulgada el 5 de noviembre de 1998. 4. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora* creado por la Ley Orgánica del Tribunal publicada el 26 de enero de 1977 y regido actualmente por la ley vigente aprobada por la legislatura del estado el 17 de junio de 1999. 5. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora*, creado por la Ley Orgánica del Tribunal publicada el 26 de enero de 1977 y regido actualmente por la vigente ley aprobada por la legislatura del estado el 7 de junio de 1999. 6. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero*, establecido por la Ley de Justicia Administrativa del Tribunal de 7 de junio de 1987. 7. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Veracruz*

Sobre el particular, Tomás Ruiz Pérez destacó como todos los tribunales de lo contencioso administrativo previstos por los estados, durante el período comprendido entre los años de 1976 a 1997, se les confirió la facultad de resolver tanto las controversias estatales como las municipales en materia administrativa y fiscal. Esto es, a tales tribunales se les facul-

introducido por la Ley de Justicia Administrativa publicada el 14 de febrero de 1989, pero recientemente ha sido incorporado al Poder Judicial local. La tramitación está regulada recientemente por el Código de Procedimiento Administrativo que comprende también el proceso jurisdiccional, aprobado el 29 de enero del año 2001. 8. *Tribunal Fiscal del Estado de Tamaulipas*, al que debe considerarse como el más antiguo de los citados organismos jurisdiccionales especializados de carácter local, ya que fue instituido por la Ley de Justicia Fiscal de 29 de diciembre de 1951. 9. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California* creado por ley publicada el 31 de enero de 1989. 10. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán*, creado por la Ley Orgánica publicada el 1o. de octubre de 1987. El procedimiento está regulado por la Ley aparecida en la misma fecha. 11. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León* el que fue instituido por Ley publicada en 1990. Para regular la tramitación se publicó de manera simultánea el Código de Procedimientos del citado Tribunal. 12. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa establecido por la Ley de Justicia Administrativa publicada el 26 de marzo de 1993. 13. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Morelos*, creado por la Ley de Justicia Administrativa publicada el 14 de febrero de 1990. 14. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí*, introducido por la Ley de Justicia Administrativa publicada el 21 de abril de 1983. 15. *Salas Mixtas del Tribunal Superior del Estado de Chiapas*, una en Tuxtla Gutiérrez y dos regionales en *Tapachula* y *Picualco*, de acuerdo con la ley de Justicia Administrativa del 27 de diciembre de 1987. 16. *Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco* según la Ley de Justicia Administrativa publicada el 6 de febrero de 1997, que funciona en Pleno y cuatro salas que pueden tener carácter regional. 17. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima*, creado por la Ley de lo Contencioso Administrativo promulgada el 12 de septiembre de 1996. 18. *Sala Administrativa del Tribunal Superior del Estado de Campeche*, creada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicha entidad federativa. Los procesos respectivos se tramitan de acuerdo con el Código de Procedimientos Contencioso Administrativo publicado el 4 de enero de 1997; *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes* regulado por la Ley Orgánica del Tribunal publicada el 28 de septiembre de 1999. La mayoría de dichos organismos jurisdiccionales locales todavía se encuentran situados formalmente en la esfera del Ejecutivo, pero la tendencia es incorporarlos, sin perder su especialización, en los poderes judiciales de las entidades federativas, como ya ocurre en los estados de Jalisco, Veracruz, Chiapas y Campeche, “Concepto y contenido de la justicia administrativa”, *op. cit.*, nota 3, pp. 203-205.

tó para dirimir los conflictos que se presenten entre los particulares y las autoridades de la administración pública municipal.<sup>28</sup>

No obstante, cabe señalar, que como la reforma constitucional de 1987 aludió únicamente a la resolución de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal, algunos ayuntamientos juzgaron que tal disposición no facultaba el que los tribunales locales de lo contencioso administrativo dirimieran los conflictos de naturaleza municipal, por lo que plantearon controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del artículo 105 de la carta magna.<sup>29</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la constitucionalidad de las normas que establecen la facultad de los tribunales locales de lo contencioso administrativo para dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal, al determinar que el señalamiento consignado en el texto constitucional federal comprendía no solamente a las dependencias de los gobiernos estatales, sino también a las autoridades de los municipios.

A juicio de la Suprema Corte de Justicia la expresión “administración pública estatal” no debe ser interpretada restrictiva y letrísticamente, en virtud de tratarse de mecanismos procesales que permiten la salvaguarda de los derechos constitucionales y legales de los gobernados; que en los dictámenes legislativos de la reforma constitucional de 1987 hablan de “esfera estatal” y de “un completo sistema de justicia administrativa”, lo que implica el interpretar la inclusión de los actos de las autoridades municipales dentro de los actos revisables por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Descarta que con la creación y operación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mermen, afecten, restrinjan o menoscaben las facultades del ayuntamiento.<sup>30</sup>

28 En “Facultad de los tribunales locales de lo contencioso administrativo para dirimir controversias entre la administración pública municipal y los particulares”, *Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, Toluca, número 2, enero-marzo 1998, pp. 7 y 8.

29 *Ibidem*, pp. 12 y 13, en donde señala que dentro de los aludidos municipios se encontró el de Monterrey, Nuevo León, que promovió la controversia constitucional número 1/95, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de autoridades del gobierno de la propia entidad, en cuya decisión se reconoció que los preceptos jurídicos que consagran la competencia municipal de los tribunales locales de lo contencioso administrativo son acordes a los numerales 115 y 116 fracción V de la Constitución general de la República.

30 *Ibidem*, pp. 12-14.

Con estos antecedentes, cabe señalar que el municipio de Irapuato previó el Juzgado Administrativo Municipal como órgano encargado del control de la legalidad, apoyado en las reformas a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, esto en 1997, adelantándose a las reformas de diciembre de 1999 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 fracción II, inciso a).

## IX. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999

### 1. *Diversas iniciativas presentadas*

En el período que va de 1987 a 1999, fueron presentadas diversas iniciativas para reformar el artículo 115 constitucional que incidieron en las bases del contencioso administrativo municipal, en la iniciativa planteada por diversos diputados panistas, propusieron que las amplias facultades reglamentarias que gozan los ayuntamientos casi cuasilegislativas, debían de sujetarse a un marco jurídico general al que denominaron *bases normativas municipales* que debían expedir las legislaturas locales.<sup>31</sup>

Dichas bases asentarían principios generales del procedimiento administrativo que los municipios en su caso debieran de desarrollar, garantizando los principios de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y de legalidad.<sup>32</sup>

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en su iniciativa expresó que el municipio debiera regirse por un estatuto orgánico municipal para que gozando de la personalidad jurídica plena, promueva dentro de su esfera de competencia el desarrollo económico y social y la participación ciudadana. Coincidió con lo señalado por el Partido Acción Nacional (PAN), en la necesidad de establecer normas generales de procedimiento administrativo, que garanticen los principios de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y de legalidad.<sup>33</sup>

31 “Comentarios al artículo 115 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, LVII legislatura, t. XIV, 2000, p. 608.

32 *Ibidem*, p. 613.

33 *Ibidem*, p. 642.

## 2. *Dictamen de la Cámara de Diputados*

En el dictamen formulado por la Cámara de Diputados, sustituyó el concepto de *bases normativas* por el de *leyes en materia municipal* que deberán expedir las legislaturas de los estados; que el objeto de las leyes referidas será establecer, 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.<sup>34</sup>

El propósito de la comisión dictaminadora fue fortalecer el ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno, de ahí que se acote el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del municipio, implique de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo.<sup>35</sup>

En el texto del dictamen se propuso:

II... 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 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.

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.<sup>36</sup>

## 3. *Discusiones*

En la fase de discusiones se debatió sobre el propósito del inciso a) de la fracción II en lo relativo a los medios de impugnación y a los órganos

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 582.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 672.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 677.

para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares.

Al efecto se señaló que el interés que motiva a la reforma, es el asegurar al ciudadano una instancia efectiva y expedita, para obtener justicia administrativa respecto de los actos de la autoridad municipal que lo agravie. Por tanto será un asunto del legislador local la forma en que esto opere, así como la dimensión del órgano que en primera instancia, cuando menos imparta justicia administrativa, pudiendo ser desde un propio órgano de la administración central municipal quien sea competente para una revisión o revocación administrativa, hasta el caso del establecimiento de tribunales o juntas de lo contencioso administrativo en aquellos municipios cuyas características lo demanden.

Ello no perjudica que en alzada, los tribunales de lo contencioso administrativo pudieran conocer de dichos asuntos, siempre y cuando sean tribunales autónomos para evitar intromisiones en el ámbito municipal.<sup>37</sup>

El diputado Ricardo Cantú Garza del Partido del Trabajo (PT) señaló que le parecía positivo la previsión de la instauración de un procedimiento contencioso administrativo para resolver controversias entre particulares y autoridades.<sup>38</sup>

Por su parte, Juan Marcos Gutiérrez González del PAN, resaltó el que la presente reforma contiene un vigoroso impulso a la función normativa, es decir, reglamentaria que el ayuntamiento tiene como cuerpo colegiado. Este aspecto está contenido en la nueva fracción II, misma que al entrar en vigor delimitará con claridad los alcances de las leyes estatales sobre la vida municipal, ciñéndolas a verdaderas bases generales.

Se propicia así la ampliación de los aspectos que deben ser normados en un reglamento municipal. De ahí que mientras la legislatura sólo proveerá los aspectos básicos de la administración y del procedimiento administrativo los ayuntamientos podrán darse a sí mismos, con amplitud y flexibilidad, sus normas de organización y funcionamiento, previendo desde luego los procedimientos específicos para cada una de las materias de su exclusiva competencia.<sup>39</sup>

En su turno la diputada Martha Sofía Tamayo Morales del PRI, se refirió a que la jurisdicción administrativa tiene una larga, fructífera y respetada trayectoria en México, su extensión al ámbito municipal no es una in-

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 681.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 699.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 702.

novación, pues desde la segunda mitad de la década de los setenta, los tribunales administrativos autónomos ya existentes ampliaron su competencia para dirimir controversias entre las autoridades municipales y los ciudadanos, competencia que se fue agregando de manera natural a los tribunales que se fueron estableciendo con posterioridad.<sup>40</sup> Destacó que

...dieciocho tribunales autónomos de los estados contemplan la jurisdicción respecto del municipio y el mayor número de sus asuntos corresponden a ese ámbito. Su avance no ha sido fácil, pues es lugar común encontrar durante su establecimiento, de un lado, la incomprensión de autoridades negada a cumplir con el principio de legalidad y de otro, el escepticismo de la ciudadanía, situaciones superadas en razón de la eficacia alcanzada por los tribunales al haber obtenido su plena jurisdicción; es decir, contar con atribuciones para hacer cumplir sus fallos frente a las autoridades remisas y por el alto porcentaje, arriba del 85 por ciento, de resoluciones que favorecen a los gobernados.<sup>41</sup>

Exhortó a las legislaturas locales a fortalecer la autonomía de la jurisdicción administrativa, otorgando a los tribunales contencioso administrativo, ya establecidos o por crearse, la autonomía presupuestal, que terminará con cualquier sombra de duda acerca de la verticalidad e imparcialidad de tales organismos.<sup>42</sup>

La diputada Maria Antonia Duran López, del PAN, se refirió a que las modificaciones propuestas en la iniciativa en la fracción II del artículo 115 para fortalecer el ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno, delimitando el alcance de las leyes estatales, permitirán el desarrollo y la autorregulación municipal por la que tanto hemos luchado los municipalistas.<sup>43</sup>

Se emitieron 387 votos a favor y 17 en contra. Aprobado en lo general y en lo particular con la adición propuesta por 387 votos.

#### 4. *Dictamen del senado*

En el dictamen del Senado estimaron conveniente efectuar algunas correcciones de estilo a la Minuta, aunque no cambiaron en lo sustancial el texto aprobado por la colegisladora, quedando de la siguiente manera:

<sup>40</sup> *Ibidem*, pp. 711 y 712.

<sup>41</sup> *Idem*.

<sup>42</sup> *Idem*.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 718.



II... 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 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.

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.<sup>44</sup>

En un nuevo estudio realizado por Santiago López Acosta, de las 32 entidades federativas que conforman la Federación, sólo Puebla carece de tribunal administrativo. De las restantes, ocho están ubicadas en el ámbito del Poder Ejecutivo: Coahuila, Guanajuato, Guerrero, México, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas y Yucatán. Seis se encuentran adscritas al Poder Judicial, pero conservando su autonomía como tribunales administrativos: Aguascalientes, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos y Veracruz. Seis se encuentran adscritos al Poder Judicial, conformando una Sala dentro de la estructura del Supremo Tribunal de Justicia: Campeche, Chiapas, Durango, Nayarit, Quintana Roo y Tlaxcala. Finalmente, seis no están adscritos a ninguno de los poderes públicos tradicionales, sino constituidos como órganos constitucionalmente autónomos: Baja California, Colima, Distrito Federal, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa.<sup>45</sup>

## X. ALGUNAS PINCELADAS DE LA REGULACIÓN ACTUAL DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

### 1. *Juzgados administrativos municipales o tribunales contencioso administrativo locales*

Teniendo presente los anteriores lineamientos constitucionales, el estado de Guanajuato reformó su Ley Orgánica Municipal —1o. de enero del año 2005— a fin de establecer que los actos y resoluciones adminis-

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 737

<sup>45</sup> “El control legal y constitucional de los actos administrativos del poder público”, *op. cit.*, nota 23, pp. 555 y 556.

trativas tanto del presidente municipal como de la administración pública municipal, pueden ser impugnados ante el juzgado administrativo municipal, de acuerdo a los lineamientos consagrados en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa del estado.

Asimismo, se estableció el recurso de revisión para que los particulares como las autoridades municipales, puedan recurrir las resoluciones definitivas de los jueces administrativos municipales, de dicho recurso conocerán las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en los términos señalados por el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa.

Al respecto, se han destacado las vicisitudes que ha atravesado la justicia administrativa municipal en dicho estado, dado que a pesar de pretenderse la instalación en todo su territorio de juzgados administrativos municipales, en muchos municipios, por diversas circunstancias no ha podido llevarse a cabo.

De los municipios de Guanajuato, Cuerámamo y Dolores Hidalgo prevén un juzgado administrativo municipal al cual le confirieron la facultad para conocer de los recursos de inconformidad que promuevan los recurrentes (*particulares estimamos debiera señalarse*) en contra de los actos o resoluciones de naturaleza administrativa y fiscal dictadas por las entidades y dependencias de la administración pública municipal que consideran afectan sus intereses jurídicos (ambos en el artículo 3o. de su Reglamento Interior del Juzgado Administrativo Municipal).

El procedimiento del recurso de inconformidad se tramitará de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal vigente y demás leyes supletorias reglamentarias y aplicables (ambos en el artículo 16 del Reglamento Interior del Juzgado Administrativo Municipal).

En el caso de Torreón, Coahuila, hace el distingo de que los *Juzgados Unitarios Municipales* son competentes para conocer en primer grado del recurso de inconformidad contra servidores públicos municipales, con rango de jefe de departamento, inclusive inferiores de la administración pública municipal, centralizada, desconcentrada y descentralizada (artículo 138, fracción III y en el 200 se repite innecesariamente, Reglamento de Justicia Municipal del 22 de noviembre de 2000).

En cambio al *Juzgado Colegiado Municipal* le corresponde conocer y resolver el recurso de inconformidad contra los actos y resoluciones dictados por el presidente municipal, directores y superiores de la adminis-

tración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada. En este caso el presidente del Tribunal de Justicia Municipal fungirá como instructor del procedimiento y como ponente de la resolución (artículo 199), más adelante precisamos como se integran cada uno de tales organismos jurisdiccionales administrativos.

El recurso de inconformidad procede contra los actos o resoluciones del ayuntamiento, del presidente municipal y las dependencias y entidades de la administración pública municipal, centralizada, desconcentrada y descentralizada. Tiene por objeto la nulidad total o parcial del acto reclamado (artículo 9o., lo reitera en el artículo 196 en los mismos términos).

Aunque si bien se posibilita que el particular afectado podrá inconformarse de los actos y resoluciones conforme al Reglamento de Justicia Municipal o bien acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículo 197).

Por su parte Baja California, en su Ley Orgánica Municipal prevé lo que denomina la *Junta Municipal de Controversias*, misma que conoce de las inconformidades planteadas en virtud de los actos administrativos de los servidores públicos municipales, que afecten el interés de los ciudadanos y así coadyuvar a que los actos de autoridad y la prestación de los servicios públicos a cargo del municipio, se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

En el Estado de México se prefirió que contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo).

En una amplia variedad de supuestos establece como el recurso de inconformidad procede contra las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones, etcétera.

Contra de los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter

estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación, etcétera (artículo 186, fracciones I y II del Código de Procedimiento Administrativo).

Aclara que el proceso administrativo comprende al juicio contencioso administrativo ante las salas Regionales del Tribunal y al recurso de revisión y otros trámites ante la Sala Superior del mismo (artículo 200 del Código de Procedimiento Administrativo).

En Quintana Roo de acuerdo a la Ley de Justicia Administrativa corresponde a la Sala Constitucional y Administrativa resolver las controversias de carácter administrativo o fiscal que se susciten entre los particulares y la administración pública o municipios del estado, así como de sus organismos descentralizados o cualquier persona u órgano que funja como autoridad administrativa.

También en una larga lista de supuestos, se precisa los casos en que la Sala conoce de este tipo de conflictos: para conocer y resolver en única instancia de los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades de la administración pública del estado o de los ayuntamientos dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales; en contra de los actos administrativos de la administración pública paraestatal del estado o los municipios, cuando actúen con el carácter de autoridades.

De manera más precisa en Sinaloa se señala, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá y resolverá las controversias que se susciten en relación con la legalidad, interpretación, cumplimiento y efectos de actos, procedimientos y resoluciones de naturaleza administrativa y fiscal, que emitan, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del estado, de los municipios, sus organismos descentralizados o cualquier persona o institución que funja como autoridad y cuya actuación afecte la esfera jurídica de los particulares (artículo 3o. de la Ley de Justicia Administrativa).

## *2. Integración*

En Cuerámara, el Juzgado Administrativo Municipal se integra por el juez administrativo municipal; secretaría; actuaría; y *defensoría de oficio* (artículo 4o. del Reglamento Interior del Juzgado Administrativo Municipal).

En Sinaloa aunque hablamos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se establece que el particular contará, para la defensa de sus derechos, con asesores jurídicos gratuitos que serán designados por el gobernador del estado, cuyas funciones se regirán en los términos de este capítulo. Para ser asesor jurídico se requiere cumplir con los requisitos que establece el artículo 11 de la presente Ley (artículo 31 de la Ley de Justicia Administrativa).

Corresponde a los asesores jurídicos en forma gratuita a auxiliar a los particulares en la formulación de la demanda y otras promociones que se presenten ante el Tribunal; asesorar a los particulares, especialmente a las clases menos favorecidas económica y culturalmente, en la tramitación de los juicios y recursos ante el Tribunal; resolver las consultas que formulen los particulares en materia administrativa o fiscal; proponer en cualquier tiempo, la conciliación de intereses ante las autoridades o funcionarios responsables, en los asuntos que presten asesoría (artículo 32 de la Ley de Justicia Administrativa).

En Dolores Hidalgo, el Juzgado Administrativo Municipal se integra por el juez, el secretario general de acuerdos; actuarios; y demás que el presupuesto de egresos del municipio le autoricen (artículo 4o. del Reglamento del Juzgado Administrativo Municipal).

En Torreón se alude a un *Tribunal de Justicia Municipal* el cual se integra por un presidente, el Juzgado Colegiado, los Juzgados Unitarios, secretarios abogados; y se auxilia de inspectores, policía preventiva, peritos y empleados administrativos (artículo 12 de su Reglamento de Justicia Municipal).

El Tribunal de Justicia Municipal está a cargo de un presidente, quien tendrá el carácter de juez municipal, durará en el cargo el mismo período constitucional que el ayuntamiento que lo designó, pero podrá ser ratificado —si pero eso lo decidirán los nuevos munícipes— (artículo 17 de su Reglamento de Justicia Municipal).

El *Juzgado Colegiado* se integra por el presidente del Tribunal, el síndico del ayuntamiento, un regidor designado por el presidente municipal, el director jurídico y el contralor municipal (artículo 19 de su Reglamento de Justicia Municipal).

En los casos en que el presidente del Tribunal, el síndico del ayuntamiento, el regidor designado, el director jurídico o el contralor sean señalados como probables infractores en el desempeño de sus funciones

dentro de la administración municipal o del Tribunal de Justicia, el órgano competente para conocer y resolver es el Pleno del ayuntamiento de Torreón, Coahuila; debiendo de actuar como instructor del trámite el secretario del ayuntamiento (artículo 22 de su Reglamento de Justicia Municipal).

*El Juzgado Unitario Municipal* desde luego se integra por un juez, además contarán con los secretarios, abogados y el personal administrativo que permita el presupuesto (artículo 25 de su Reglamento de Justicia Municipal).

En Baja California la Junta Municipal de Controversias se integrará en tres jueces que actuarán colegiadamente, se nombran por acuerdo del cabildo a propuesta de los organismos que integran el COPLADEM, antes de los noventa días de que se instale el ayuntamiento (artículo 182 de la Ley Orgánica Municipal).

En Nuevo León el Tribunal de lo Contencioso Administrativo estará integrado por tres Salas Unitarias, de las cuales una será la Sala Superior a cargo del presidente del Tribunal, y dos Salas Ordinarias, primera y segunda, a cargo de cada uno de los dos magistrados restantes; y contará, además, para el debido cumplimiento de sus funciones con un secretario general de acuerdos; secretarios de estudio y cuenta; actuarios, y personal técnico administrativo (artículo 5o. de la Ley de Justicia Administrativa).

En Quintana Roo, la Sala (no es sala si la conforma un solo magistrado) se integra con el magistrado de número que el Pleno designe, actuará con el o los secretarios de acuerdos designados para ello y se auxiliará con los secretarios de estudio y cuenta, actuarios y personal administrativo adscrito a la Sala (artículo 7o. de la Ley de Justicia Administrativa).

### 3. *Concepto*

En Guanajuato se señala que los Juzgados Administrativos Municipales son depositarios de la función jurisdiccional del municipio, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, así como de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones, *siendo órganos de control de legalidad que tienen a su cargo dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la administración pública municipal y los gobernados* (artículo 208 de la Ley Orgánica Municipal).

Los Juzgados Administrativos Municipales, además de su función jurisdiccional, serán una instancia de consulta en materia reglamentaria municipal (artículo 209 de la Ley Orgánica Municipal).

Teniendo presente tales lineamientos, el municipio de Cuernavaca con deficiente redacción legislativa establece, que el Juzgado Administrativo Municipal es un órgano de control de legalidad, dotado de autonomía para dictar sus fallos, “no teniendo ninguna injerencia; el ayuntamiento, funcionario o servidor público, que pretenda influir, alterar o cambiar las resoluciones que dicte el juez administrativo municipal” (artículo 2o. del Reglamento del Juzgado Administrativo para el municipio).

En Dolores Hidalgo, el juzgado municipal es un órgano jurisdiccional de control de legalidad que conocerá y resolverá el recurso de inconformidad promovido por los particulares sobre los actos y resoluciones referidos en el artículo 206 de la Ley Orgánica Municipal (artículo 2o. Reglamento del Juzgado Administrativo).

En Torreón que la justicia municipal será ejercida por el ayuntamiento a través de los Juzgados Municipales, *los cuales actuarán como órganos de control de la legalidad en el funcionamiento del municipio y conocerán de los asuntos que les señalen el Código Municipal* para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Coahuila, este Reglamento y las demás Disposiciones Legislativas aplicables (artículo 11 del Reglamento de Justicia Municipal).

En Baja California, la Junta Municipal de Controversias tiene la naturaleza de tribunal contencioso administrativo, será autónoma en sus decisiones y en un órgano administrativo, desconcentrado, del presidente municipal; y se integrará en una instancia (artículo 181 de la Ley Orgánica Municipal).

La Ley Orgánica Municipal de Nuevo León, define el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, como un tribunal formalmente administrativo, materialmente jurisdiccional, dotado de plena autonomía y jurisdicción para dictar sus fallos (artículo 2o.).

En el Estado de México el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones (artículo 201 del Código de Procedimiento Administrativo).

Tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública del estado, munici-

prios y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares (artículo 202 del Código de Procedimiento Administrativo).

En Quintana Roo que para los efectos de esta Ley, la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado, es un órgano de control de la legalidad en materias administrativa y fiscal local, autónomo en sus fallos e independiente de cualquier autoridad administrativa y dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones (artículo 3o. de la Ley de Justicia Administrativa).

En Tabasco señala que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un órgano autónomo dotado de plena jurisdicción e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones (artículo 1o. de la Ley de Justicia Administrativa).

En Sinaloa se coincide con la anterior definición, aunque agrega la independencia presupuestal para garantizar la imparcialidad de su actuación (artículo 2o. de la Ley de Justicia Administrativa).

#### 4. *Nombramiento*

En Guanajuato la Ley Orgánica Municipal establece que los jueces administrativos municipales son nombrados por el ayuntamiento, por mayoría calificada, de entre la terna que presente el presidente municipal.

También faculta al propio ayuntamiento para nombrar a los jueces administrativos municipales *supernumerarios* que sustituyan, en su caso, a los jueces titulares, por faltas temporales o por impedimento de éstos, siguiendo el procedimiento previsto en el párrafo anterior.

El demás personal de los juzgados será nombrado por los jueces administrativos municipales (artículo 212).

En Torreón, los jueces unitarios municipales son nombrados por el ayuntamiento, a propuesta que haga el presidente municipal en terna formada por quienes hayan aprobado *los exámenes de mérito* (artículo 28 del Reglamento de Justicia Municipal).

Igualmente los jueces unitarios municipales durarán en su encargo el mismo período constitucional que el ayuntamiento que los nombró y durante ese tiempo sólo podrán ser separados por causa grave, así declarada por sentencia del Juzgado Colegiado Municipal, y ratificada por el ayuntamiento (artículo 29 del Reglamento de Justicia Municipal).



En Nuevo León el titular del Poder Ejecutivo del estado propone a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para su designación por el Congreso del Estado o de la Diputación Permanente en los casos de receso de aquél, ante quien rendirán la protesta de Ley (artículo 6o. de la Ley de Justicia Administrativa).

En Tabasco el gobernador del estado nombrará (debiera ser propondrá) a los magistrados numerarios del Tribunal con la aprobación del Congreso del Estado o en su caso de la Comisión Permanente del mismo. También designará (propondrá) a los magistrados supernumerarios, cuyos nombramientos serán ratificados por el Pleno del Tribunal. Éstos suplirán las ausencias de los magistrados numerarios. Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo.

Los magistrados podrán ser nombrados hasta por dos veces más para periodos subsiguientes.

En Sinaloa se sigue el sistema de Tabasco.

## 5. *Requisitos*

En Guanajuato los jueces administrativos municipales y los supernumerarios, deberán: ser mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; *Torreón*, ciudadano coahuilense en pleno uso de sus derechos políticos y civiles, agrega: de preferencia ser vecino del municipio; en Baja California, agrega ser residente en el municipio con 10 años de arraigo; Estado de México, para los magistrados ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos políticos y civiles y haber residido efectivamente en el estado durante los últimos cinco años; *Tabasco*, también magistrado ciudadano mexicano por nacimiento y tabasqueño en pleno ejercicio de sus derechos, con residencia en el estado de cuando menos tres años anteriores a su nombramiento.

En Guanajuato la Ley Orgánica Municipal fija el ser mayor de veinticinco años de edad, mientras que su municipio de Cuerámara reduce dicha edad a cuando menos veintitrés años cumplidos el día de la designación del cargo; Dolores Hidalgo, si ratifica ser mayor de veinticinco años de edad; en Torreón, igualmente ser mayor de veinticinco años de edad; en el *Estado de México* —aunque nos refiriéramos a los magistrados— se exige tener más de treinta y cinco años el día de su designación como magistrado de Sala Superior y de treinta años para magistrado de Sala

Regional; Tabasco, tener treinta años cumplidos el día de su designación; Sinaloa tener más de treinta años de edad y menos de setenta el día de su nombramiento.

La regla general en la Ley Orgánica Municipal de Guanajuato es la de contar con título de licenciado en derecho o su equivalente académico, legalmente expedido por la institución facultada para ello con por lo menos tres años de práctica profesional en materia administrativa, no obstante en el municipio de Cuerámara, precisa *o contar con carta pasante de licenciado en derecho* debidamente extendida por la institución donde haya realizado sus estudios, con un año de práctica profesional como mínimo; en *Torreón* tal parece que priva la feria de las desconfianzas, cuando precisa título profesional de licenciado en derecho, registrado en el Tribunal Superior de Justicia del Estado, cédula profesional y un mínimo de cinco años de ejercicio profesional contados a partir de la fecha de expedición del título; en Baja California, licenciado en derecho, con ejercicio mínimo de la profesión de cinco años; Estado de México y Tabasco (magistrados), licenciado en derecho con título profesional, con cinco años de antigüedad, al día de su designación; y por lo menos tres años de práctica profesional en materia administrativa o fiscal; Sinaloa, título profesional de licenciado en derecho, con una experiencia mínima de cinco años, en materia administrativa y fiscal.

En Guanajuato señala el de gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad por más de un año; pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; en *Torreón*, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que merezca pena de prisión y expediente de ejercicio profesional sin tacha; en *Baja California*, de reconocido prestigio y solvencia profesional y moral en la comunidad; en el Estado de México, Tabasco y Sinaloa ser de notoria buena conducta y honorabilidad manifiesta y no haber sido condenado en sentencia ejecutoria, por delito intencional, ni estar inhabilitado para ejercer un cargo público.

En Guanajuato, haber cursado la especialidad en justicia administrativa en el Instituto de la Justicia Administrativa del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, o en otra institución. Este requisito podrá ser cumplido en los dos primeros años de su cargo; de lo contrario, quedará sin efecto su nombramiento (artículo 213).

En Torreón, aprobar los exámenes de mérito que acuerde el presidente municipal, los exámenes se sustentarán conforme lo dispongan las universidades locales que acepten aplicarlos.

En Dolores Hidalgo, estará impedido para desempeñar cualquier otro cargo de la Federación, estado o municipio excepto los de carácter docente y honorario así como litigar sobre causa propia de su cónyuge ascendiente o descendiente; en *Torreón*, el cargo de juez unitario municipal es incompatible con cualquier otro cargo federal, estatal o municipal y con el ejercicio de la abogacía. Se exceptúan de la disposición anterior los cargos honoríficos, de investigación o de docencia, que no interfieran con el ejercicio de sus funciones, así como el ejercicio de la abogacía en defensa de causa propia o de parientes consanguíneos colaterales o afines dentro del segundo grado, y en línea recta sin limitación.

Destaca que en el Estado de México de manera al enlistar los requisitos de los magistrados aluda el no padecer enfermedad física o mental, que lo inhabilite para el desempeño del encargo, puesto debería estar en otro apartado, como en las causales de la pérdida del cargo, tal como se establece en Tabasco “Es causa de retiro forzoso de un magistrado, padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo”.

## *6. Juzgados administrativos municipales regionales*

En Guanajuato se prevé la existencia temporal de Juzgados Administrativos Municipales Regionales, en aquellos municipios en los que resulte incosteable el juzgado a consecuencia del poco número de asuntos que manejan. Asimismo, se establece que en el caso de que los ayuntamientos no cuenten con el Juzgado Administrativo Municipal, sea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado quien asuma dicha función, pero sólo de manera temporal.

## XI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El contencioso administrativo municipal requiere muchos aspectos de perfeccionarse, que va desde subsanar la deficiente redacción legislativa de algunos ordenamientos que lo regulan, hasta hacer más sencillos y eficaces diversos de sus principios.

Nos parece importante resaltar por lo que hemos expuesto, que se incurre en el mismo error que se observa en el ámbito federal y estatal, de permitir que sea a propuesta del ejecutivo (presidente municipal) la designación del titular del Juzgado Administrativo Municipal, por lo que estimamos se requiere un mecanismo diferente que permita mayor independencia al juzgador, pudieran considerarse propuestas de las universidades estatales o las barras de abogados.

Desde otra perspectiva, dado que la figura jurídica del servicio civil de carrera, esta totalmente abandonada, siendo una tarea muy importante para crear una planta de trabajadores y empleados profesionalizados, para que las administraciones municipales cuenten con un catálogo de puestos que establezca perfiles, obligando a los servidores públicos a capacitarse y superarse para alcanzar los incentivos que marque el reglamento que regule vida dentro del trabajo municipal. De esta manera los cambios de gobierno municipal no afectarían el inicio de las gestiones, pues se contaría con personal eficiente y capaz operando los programas y proyectos dentro de las administraciones municipales.

Por otra parte, es necesario poner relieve la importancia de realizar estudios empíricos relacionados con los recursos administrativos, puesto que estamos apenas al inicio del estudio de las relaciones y los impactos mutuos entre la administración pública y el Poder Judicial.