

Los ayuntamientos ante la jurisdicción administrativa de los estados de la unión

Miguel Pérez López *

*A la familia Ávila Varguez, en especial a Mario,
con nuestra solidaridad en estos duros momentos.*

Sumario: Introito. / Tres controversias constitucionales hermanadas. / Comentarios finales.

Introito

La reforma constitucional publicada en el ***Diario Oficial de la Federación*** del 17 de marzo de 1987, instauradora del principio de división de poderes en el ámbito de los Estados de la Unión, ubicó, en la fracción IV del artículo 116 de la Ley Suprema, la posibilidad de crear tribunales de lo contencioso-administrativo en dichos estados. Posteriormente, en la reforma político electoral publicada el 22 de agosto de 1996, se reubicó el contenido de la mencionada fracción IV en la V, conservando su redacción en los siguientes términos:

"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."

Esta permisión no ha sido totalmente aplicada legislativamente por los Estados, pues algunos no cuentan con dichos órganos de jurisdicción administrativa.¹

Debe destacarse el peculiar caso de los estados de Chiapas y Campeche, donde impera la tradición judicialista, pues los tribunales ordinarios pueden conocer de controversias administrativas.² En los estados donde no hay tribunales administrativos, el control de los actos administrativos locales queda en manos de los jueces de distrito, mediante el juicio de amparo como sustituto del contencioso-administrativo (fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo).³

En la Constitución son inexistentes los impedimentos para que dichos tribunales conozcan de impug-

* Profesor-Investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco y exmiembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura Federal.

1. Actualmente tienen tribunales de lo contencioso-administrativo: Baja California, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.
2. Cfr. Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas* del 18 de enero de 1989.
3. Son los casos de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

naciones contra actos administrativos emanados de las autoridades municipales, pues las constituciones de los estados pueden hacer la ampliación de la competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo, apoyados en su autonomía, derivada de los artículos 40, 41 y 124 constitucionales.

Sobre este punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación la expuesto criterios muy importantes en tres controversias constitucionales formuladas por tres ayuntamientos del estado de Nuevo León:

- a) Controversia constitucional 1/95, Ayuntamiento de Monterrey, N. L. en **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, novena época, tomo III, mayo de 1996, Controversias Constitucionales, ponente: ministro Mariano Azuela Güitrón, pp. 315 a 362.
- b) Controversia constitucional 4/95, Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, N. L. en **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, novena época, tomo IV, julio de 1996, Controversias Constitucionales, ponente: ministro Juan Díaz Romero, pp. 240 a 286.
- c) Controversia constitucional 2/93, Ayuntamiento de San Pedro Garza García, N. L. en **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, novena época, tomo X, julio de 1999, Controversias Constitucionales, ponente: ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, pp. 631 a 689.

La solución de estas controversias será objeto de este comentario y habrá que reflexionar sobre su trascendencia, sobre todo en la reciente reforma municipal de diciembre de 1999.

Tres controversias constitucionales hermanadas

Cronológicamente, primero fue planteada la controversia constitucional 2/93 interpuesta por el Ayuntamiento de San Pedro Garza García (presentada el 28 de julio de 1993), aunque resultó ser la última en resolverse de las tres que nos ocupan⁴. La

primera sentencia fue la de la controversia constitucional 1/95, dictada el 5 de diciembre de 1995.

De forma sintetizada, el planteamiento común de las tres controversias constitucionales radicó en reclamar la presunta invasión de la competencia de los municipios neoleoneses por parte del Congreso estatal: a) sea como órgano reformador de la Constitución Política de Nuevo León (sólo Monterrey y San Pedro Garza García), y b) actuando como legislador ordinario al expedir la Ley Orgánica y el Código procesal, ambos del Tribunal de lo Contencioso del Estado de Nuevo León (TCANL). Igualmente fueron señalados como partes en las controversias que nos ocupan, el Gobernador de Nuevo León, por presuntamente invadir la esfera municipal al promulgar los ordenamientos generales ya citados, y el TCANL, por estar investido de competencia genérica para dirimir las controversias entre los municipios y los particulares.

En el particular caso de la controversia impetrada por el ayuntamiento de San Nicolás de los Garza se argumentaba una invasión al ámbito municipal por el gobierno local, a través de la Secretaría de la Contraloría General del Estado, al exigir la presentación de declaraciones patrimoniales a los servidores públicos municipales, e igualmente se expresaba una invasión de la legislatura local al imponer dicha obligación en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado. En la controversia presentada por el ayuntamiento de San Pedro Garza García son señalados once juicios contencioso administrativos planteados por particulares y que tienen como demandado a dependencias de la administración pública municipal de esa localidad, como actos de aplicación de las normas generales controvertidas.

De manera coincidente, los argumentos formulados por los ayuntamientos en sus respectivas controversias planteaban que, al facultarse al TCANL para conocer de las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, se excedía la entonces fracción IV (hoy V) del artículo 116 constitucional, puesto que era asimilada la administración pública municipal como parte de la administración estatal, con lo cual también se contrariaba el sentido del artículo 115 de la Ley Fundamental, que instituye al municipio como una forma de organización político-administrativa básica de los estados de la Unión.

Igualmente, los ayuntamientos actores estimaban al TCANL como una autoridad intermedia entre el municipio y el Gobierno del Estado.

Del análisis de lo expuesto por las partes en las respectivas controversias, el Pleno de la Suprema Cor

4. Las controversias 2/93 y 1/95 estarían reguladas por lo dispuesto en el artículo 105 constitucional anterior a la reforma judicial de 31 de diciembre de 1994, con la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles. A la controversia 4/95 sería aplicable la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

te de Justicia de la Nación pasó a revisar la genealogía de la reforma de 1987 al artículo 116 constitucional. Para determinar el alcance y sentido de dicha fracción IV, se estudió la iniciativa de reforma de los artículos 17, 46, 115 y 116 suscrita por el presidente Miguel de la Madrid y los dictámenes de las comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados, desprendiéndose que la finalidad perseguida con el establecimiento de los Tribunales de los Contencioso Administrativo era la de erigirlos como "un mecanismo que fortalezca el respeto de las garantías individuales y el estado de derecho dentro de las entidades federativas"⁵

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia determinó que la expresión "administración pública estatal" no admite una interpretación restrictiva y letrista, como lo expusieron los ayuntamientos neoleonese, pues debe entenderse que en la reforma del artículo 116 de la Constitución Federal subyace la pretensión de crear, en el ámbito de los estados de la Unión, un completo sistema de justicia administrativa, en su vertiente jurisdiccional, por lo que no están excluidos los actos administrativos municipales de quedar sujetos a dicho mecanismo de control. De esta manera, en las tres controversias constitucionales declaró el pleno apego a la Constitución General de la República de los ordenamientos locales instauradores del TCANL.

En lo particular, las sentencias van a perfilar la caracterización del modelo del contencioso administrativo para los Estados de la federación mexicana que igualmente es extensible, como control jurisdiccional, a los actos administrativos municipales. Fue criterio común de las sentencias, ver a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo como una pieza esencial del sistema de la administración de justicia de nuestro país.

En cuanto a las peculiaridades de cada una de las sentencias, tenemos que la recaída en la controversia 1/95 especificó:

- Que los ordenamientos constitucionales locales y legales que rigen al TCANL están en concordancia con la fracción IV del artículo 116 constitucional, sin descuidar que el municipio está atado a las disposiciones constitucionales y legales expedidas por los órganos competentes de los Estados, pues se trata de personas de derecho público, autónomos más no soberanos, definiendo a la autonomía como "el recono

cimiento de una serie de facultades que pueden ser libremente ejercitadas por el ente en cuestión [el municipio], sin embargo, estas potestades siempre son limitadas..."⁶

- A partir de una magistral exposición del origen y evolución de la jurisdicción administrativa en el derecho comparado y mexicano, y con apoyo en la mejor doctrina española, como la elaborada por Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández y Jesús González Pérez, la sentencia circunscribe el marco referencia! del sistema de la justicia administrativa de los Estados, en el cual, por la protección de los derechos de los administrados, se controle la actuación administrativa municipal. Por lo que los ordenamientos jurídicos reguladores del TCANL no merman, limitan o impiden el ejercicio de la potestad de los municipios, cuestión repetida en las sentencias de las otras controversias que nos ocupan.

- La sentencia destaca que "ningún mecanismo constitucional establecido para velar por la legalidad de los actos de cualquier autoridad puede estimarse atentatorio a la esfera competencial de cualquier órgano del Estado, en primer lugar, por el rango constitucional de la institución de defensa del orden jurídico y en segundo sitio^ por su finalidad de restituir al gobernado en el goce de sus derechos violados por un acto de autoridad..."⁷ Por lo que si se quisiese plantear un aparente conflicto de normas del mismo nivel constitucional, "debe considerarse que los preceptos que establecen derechos a favor de los gobernados y los medios procesales para hacerlos valer y restituir en caso de violación, sin duda son de mayor jerarquía. Este principio tiene un amplio desarrollo doctrinario y se ve fortalecido por el propio origen del movimiento constitucionalista mundial."⁸ De esta manera es repelida una interpretación letrista y favorecido otro método interpretativo cercano a la teleología esencial del sistema constitucional, donde se toma en cuenta la libertad y dignidad de la persona humana.

De esta controversia 1/95 se formaron dos jurisprudencias. La jurisprudencia P./J. 100/97 se formula en términos genéricos y la P./J. 101/97 es dedicada al caso del estado de Nuevo León y está fuertemente engarzada con la primera. La tesis P./J. 100/97 fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena*, época, tomo VI, diciembre de 1997, Pleno, p. 540, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

5. Controversia constitucional 1/95, Ayuntamiento de Monterrey, N. I ..., en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, mayo de 1996, Controversias Constitucionales, p. 345. Ponente: ministro Mariano AZUELA GÜITRÓN.

6. *Ibid.*, p. 350.

7. *Ibid.*, p. 361. 8

8. Loe, cit.

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES QUE LOS FACULTAN PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS ENTRE LOS PARTICULARES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS. De la interpretación sistemática y armónica de lo dispuesto en los artículos 115 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la exposición de motivos y de los dictámenes de las comisiones del Congreso de la Unión que intervinieron en el procedimiento de reforma del último precepto citado, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de marzo de 1987, se colige que al facultar el Poder Revisor de la Constitución a los Estados para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con el fin de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, comprendió dentro de ésta, inclusive, a la administración pública municipal, por lo que las Constituciones y leyes locales que facultan a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración municipal no invaden la esfera competencial de los Municipios. Lo anterior es así, en razón de que la teleología de la aludida reforma constitucional fue la de instaurar un sistema integral de justicia administrativa que permitiera fortalecer el Estado de derecho, aunado a que si bien el Municipio es un nivel de gobierno con una esfera competencial propia, ella se encuentra constitucionalmente limitada, en diversas materias, a lo establecido en la legislación local de la entidad federativa en que se ubican, salvo el caso en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga expresamente el ejercicio absoluto de determinadas facultades."

"Controversia constitucional 1/95. Jesús Hinojosa Tijerilla y Miguel Gómez Guerrero, en su carácter de presidente municipal y síndico segundo, respectivamente, del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, contra actos del Congreso, gobernador, secretario general de Gobierno y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del propio Estado. 7 de diciembre de 1995. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Irma Rodríguez Franco. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 100/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y siete."

La segunda tesis aparece en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo VI, diciembre de 1997, Pleno, p. 539, de la siguiente forma:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS ARTÍCULOS 63, FRACCIÓN XLV, DE LA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PROPIO ESTADO Y 15 DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS. Conforme a los citados preceptos corresponde al Congreso Local instituir el Tribunal 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, los Municipios, los órganos descentralizados y empresas de participación estatales o municipales, y los particulares, situación que no implica una invasión a la esfera competencial de los Municipios, ya que de la interpretación sistemática y armónica de lo dispuesto en los artículos 115 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la exposición de motivos y de los dictámenes de las comisiones del Congreso de la Unión, que intervinieron en el procedimiento de reforma del último precepto citado, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de marzo de 1987, se colige que al facultar el Poder Revisor de la Constitución a los Estados para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con el fin de dirimir las controversias entre la administración pública estatal y los particulares, comprendió dentro de ésta, inclusive, a la administración pública municipal. Lo anterior es así, en razón de que la teleología de la aludida reforma constitucional fue la de instaurar un sistema integral de justicia administrativa que permitiera fortalecer el Estado de derecho, aunado a que si bien el Municipio es un nivel de gobierno con una esfera de competencia propia, ella se encuentra constitucionalmente limitada, en diversas materias, a lo establecido en la legislación local de la entidad federativa en que se ubican, salvo el caso en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga expresamente el ejercicio absoluto de determinadas facultades."

"Controversia constitucional 1/95. Jesús Hinojosa Tijerilla y Miguel Gómez Guerrero, en su carácter de presidente municipal y síndico segundo, respectivamente, del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, contra actos del Congreso, gobernador, secretario general de Gobierno y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del propio Estado. 7 de diciembre de 1995. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Irma Rodríguez Franco. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 101/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y siete."

La sentencia de la controversia 4/95, planteada por el Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, despliega las siguientes peculiaridades:

- Que deviene equívoca la asimilación del TCANL como una autoridad intermedia entre el Gobierno del

Estado y el Municipio -situación prohibida por el artículo 115 de la Constitución Federal-, ya que, después de una breve referencia histórica de la figura del "jefe político" porfiriano, se plantea que dichos jefes "se erigían en canales o vías por medio de los cuales un exacerbado centralismo estatal imponía su política de ejercicio de poder a control remoto y con ello por vía de consecuencia, las modalidades y directrices en la gestión administrativa que les pluguere." De esta manera, se descarta que el TCANL sea estimado como "autoridad intermedia" entre el Gobierno neoleonés y el Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, pues la competencia atribuida al Tribunal no se asimila a la actividad administrativa del Ayuntamiento, ni lo sustituye.

- La autonomía municipal de ninguna forma se concibe como una "ilimitada libertad de acción" por lo que es inadecuado que a nivel municipal fuese creado un órgano de jurisdicción administrativa, como lo propone la actora, ya que la autonomía municipal está acotada por el artículo 115 constitucional.

Finalmente, la controversia constitucional 2/93, la última en resolverse por nuestro máximo tribunal, además de apoyarse buenamente en los anteriores argumentos, se caracteriza por lo siguiente:

- Advierte que por los juicios considerados como actos de aplicación de las normas controvertidas, se procederá la revisión judicial de la Ley Orgánica y del Código procesal, ambos del TCANL, ordenamientos abrogados por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León,⁹ pero que seguirían regulando la substanciación y resolución de los juicios pendientes de resolución a la fecha de inicio de vigencia de la nueva ley.

- La creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo de ninguna forma menoscaba las facultades administrativas de los Ayuntamientos, puesto que aquel es un órgano con funciones esencialmente jurisdiccionales.

Comentarios finales

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictadas en las tres controversias constitucionales exponen que la autoridad administrativa municipal está sujeta al control contencioso-administrativo instituido por las legislaturas locales.

Se asume que es inadmisile la interpretación apegada ciegamente a la letra constitucional, alejada de los fines instauradores de órganos y procedimientos previstos constitucionalmente, así como benefactora de enaltecer supuestos deslindes de competencias, frente a la creación de instituciones protectoras de los derechos de los gobernados.

La Suprema Corte de Justicia equilibra la preservación de la autonomía municipal y el control jurisdiccional en materia administrativa.

Es admitida la necesidad de crear órganos de jurisdicción administrativa, según el predominante ejemplo del modelo francés, aunque personalmente considero que también sería factible auspiciar la tendencia judicialista, como la adoptada en Chiapas y Campeche. La ventaja de la tendencia judicialista para los Estados de la Unión estribaría en la no erogación presupuestal para el establecimiento de un tribunal, si sabemos de las limitaciones estructurales de las finanzas públicas estatales, por lo que se aprovecharían los espacios del Poder Judicial local ya existente.

Se ha sostenido por un sector importante de la doctrina administrativa (Vázquez-Alfaro y Córdifías-Peláez) que todos los Estados deban contar con órganos de jurisdicción administrativa local y municipal.¹⁰ Este planteamiento doctrinario enfrenta un problema práctico y prosaico: no todos los Estados tienen las posibilidades económico-financieras para instaurar dichos tribunales, sobre todo cuando dependen de los ingresos provenientes de la federación. En caso de concretarse la propuesta de la doctrina, por demás loable, debería cerrarse la posibilidad de que sean optativos frente al juicio de amparo, lo cual provoca que los justiciables acudan mejor a la justicia federal, por considerar que son mayores sus posibilidades de protección, al reversarse colateral mente los problemas de legalidad de los actos administrativos, por la amplitud de las garantías previstas en los artículos 14 y 16, o por la vía del ambiro contra una ley y su primer acto de aplicación¹¹

9. Periódico Oficial del Estado de Nuevo León de 21 de febrero de 1997.

10. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, pp. 211 y CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Separación o división de poderes: respecto del parteaguas entre administración y jurisdicción" en *Alegatos*, número 38, enero-abril de 1998, p. 31.

11. En otra ocasión he expuesto mi opinión sobre este particular, vid PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana" en *Alegatos*, número 41, enero-abril de 1999, pp. 97 a 108.

La justicia administrativa, en especial en su sede jurisdiccional, se ve alentada con las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitidas en estas controversias constitucionales, que recientemente fue fortalecida con la modificación del artículo 115 constitucional.¹²

Indubitablemente, los criterios del más alto tribunal nacional, emitidos con motivo de las tres controversias constitucionales arriba reseñadas, repercutieron para aclarar en el inciso a) de la fracción II del mencionado dispositivo constitucional que las leyes de los Estados establecerán las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, **donde estén previstos los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre las autoridades administrativas municipales y los particulares.** Además, esos ordenamientos locales deben estar inspirados en los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

La reforma constitucional en materia municipal de 1999 aclara la idea implícita desde la reforma de 1987, ordenadora del principio de división de poderes en el ámbito de los estados, y en el sistema de distribución de competencias previsto en el artículo 124 de la Constitución: la facultad de los congresos locales para crear mecanismos de control jurisdiccional sobre los actos administrativos municipales, para "perfeccionar el estado de derecho y los mecanismos procesales que lo hacen efectivo",¹³ y que fue fielmente desentrañado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ahora, las entidades carentes de esos mecanismos tienen la obligación de establecer perentoriamente los medios de defensa, jurisdiccionales o administrativos, para lograr ese apego de los actos de la autoridad municipal a la norma jurídica.

12. *Diario Oficial* <h? la Federación de 23 de diciembre de 1999.

13. Controversia constitucional 1/95, *op. cit. supra* nota 5, p. 358.