

La justicia administrativa mexicana en el ámbito local

Miguel Pérez López *

*Al magistrado de circuito
Julio César Vázquez-Mellado, en
reconocimiento a su labor en la
Escuela Judicial Federal*

El presente estudio expone un panorama de las tendencias imperantes en la adopción de la jurisdicción administrativa de los estados de la Unión, tanto la dedicada a resolver sobre la legalidad de los actos administrativos locales como de los provenientes de las autoridades estatales, panorama que enfrenta el debate sobre si conviene o no que los tribunales administrativos sean incorporados al Poder Judicial o que se mantenga la tendencia del modelo del Consejo de Estado francés, cuyo paradigma ha sido el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

This work presents a view of the main tendencies in the adoption of the administrative jurisdiction in the states of the Union. One dedicated to resolve about the legality of the local administrative acts, and the other one, dedicated to the state authorities. This view, faces the debate about if it is suitable or not, that the administrative court could be part of the Judicial Power or keeps its tendency like the Council of the French Estate, which paradigm has been the Fiscal Court of the Federation, now a days the Federal Court of Fiscal and Administrative Justice.

SUMARIO: I. Introducción. / II. La definición y el contenido de la justicia administrativa. / III. Un antecedente judicial complejo de la reforma constitucional en materia de justicia administrativa local y municipal. / IV. La reforma municipal de 1999. / A. Nuevas bases para la justicia administrativa municipal. / B. El contenido de la nueva fracción II. / C. Hacia una nueva justicia administrativa municipal. / IV. Las nuevas tendencias judicialistas de la jurisdicción administrativa en el ámbito local. / A. La herencia del tribunal administrativo: su competencia a tribunales judiciales ordinarios. / 1. Baja California Sur. / 2. Campeche. / 3. Chiapas. / 4. Nayarit. / 5. Coahuila. / 6. Quintana Roo. / B. Una nueva tendencia orgánica: de la tradición del Consejo de Estado hacia la resurrección de la tradición judicialista. / A. Aguascalientes. / B. Hidalgo. / C. Jalisco. / D. Morelos. / E. Veracruz. / F. Distrito Federal: una propuesta en suspenso. / V. Conclusiones. / Bibliografía. / Hemerografía. / Legislación. / Jurisprudencia. / Documentación.

Introducción

El presente estudio tiene un doble objeto: a) describir de qué manera la reforma constitucional del

municipio mexicano de diciembre de 1999 incide en la justicia administrativa, esto es, en el conjunto de medios de defensa jurisdiccionales y no jurisdiccionales, que procuran la protección y el restablecimiento de los derechos e intereses de los particulares frente a los actos administrativos de la autoridad municipal, y b) cómo se ha dado una importante transformación del sistema jurisdiccional

* Profesor-investigador titular "C" del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco y profesor de Derecho Constitucional del Instituto de la Judicatura Federal.

en materia administrativa en algunos estados de la Unión, que inclusive puede abarcar al Distrito Federal de aprobarse la reforma política que actualmente se encuentra en discusión en el Congreso de la Unión.

La última reforma constitucional al municipio mexicano, publicada en diciembre de 1999, se caracteriza por la amplitud temática de la reforma del artículo 115 y la elevada e inusitada cantidad de iniciativas, suscritas por legisladores federales, motivadoras de la modificación constitucional.¹ En cuanto a su importancia, la reforma municipal de 1999 se iguala en alcances a la publicada el 3 de febrero de 1983, al tratar de mejorar el encuadramiento constitucional de la institución que presenta mayores contradicciones en el sistema federal mexicano, a partir de la experiencia adquirida por los partidos políticos nacionales de oposición al gobernante, en el ejercicio del poder municipal.

Veamos primero qué se entiende por justicia administrativa, para después exponer puntualmente: a) la forma en que el artículo 115 regula las bases mínimas que deben atenderse para estructurar un aparato de medios de defensa de los particulares frente a los actos de la administración pública de los municipios, así como destacar los antecedentes jurisprudenciales y legislativos, en ese orden que dieron motivo al fincamiento de esas bases, y b) cómo se está dando un cambio sustantivo en la jurisdicción administrativa de algunos estados integrantes del pacto federal mexicano.

II La definición y el contenido de la justicia administrativa

La justicia administrativa podemos ubicarla como uno de los medios de control sobre la administración pública, mismos que resultan de variadas formas con las cuales se trata de imponer límites a la actividad de los agentes del Poder Ejecutivo. En la doctrina encontramos diversidad de criterios de clasificación de los mecanismos de control hacia la administración pública.²

A efecto de tener un marco conceptual que sirva para el desarrollo del presente estudio propondré un concepto de justicia administrativa y presentaré sus divisiones. La justicia administrativa es el conjunto de medios jurídicos que están a disposición de los particulares, personas físicas o jurídicas, para tutelar su esfera jurídica, que comprende el conjunto de derechos e intereses legítimos, que puede resultar afectada por los actos u omisiones de las autoridades de la administración pública. Esos particulares adquieren la categoría específica de administrados derivada del género gobernado.

La justicia administrativa se compone de los medios auxiliares de la jurisdicción administrativa y de la jurisdicción administrativa en estricto sentido. Durante mucho tiempo se ha considerado que el término justicia administrativa sólo correspondía al control de la legalidad ejercido por los tribunales encargados de resolver los conflictos entre la administración pública y los administrados. Sin embargo, Antonio Carrillo Flores y Héctor Fix-Zamudio han considerado que se debe adjudicar a todos los medios de defensa del particular frente a la actuación administrativa.³ En especial, la obra de Fix-Zamudio ha puesto énfasis en que la justicia administrativa también abarca al *ombutisman*, a la responsabilidad patrimonial del Estado, a las leyes de procedimiento administrativo y a las leyes para el control de la informática, englobándolos en un apartado denominado "medios auxiliares de la jurisdicción administrativa", cuyo objeto consiste en disminuir la carga de trabajo de los tribunales administrativos, a efecto de que puedan resolver de manera expedita los conflictos planteados por los administrados contra los actos administrativos.⁴ Además, se está demostrando que esos medios auxiliares también sirven para resolver cuestiones administrativas que difícilmente serían planteadas en la jurisdicción administrativa, por tratarse de intereses legítimos, difusos o simples, ya que en los tribunales predomina la protección de los intereses jurídicos de los particulares. En especial, el *ombudsmen* procura dar esa mayor cobertura

1. Cuando en este estudio se haga referencia a artículos sin mencionar la ley, se entenderá que pertenecen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
2. Cfr. HUERTA-PORTILLO, Mario de la, "El control de la administración" en CORTIÑAS-PELÁEZ, León (dirección). *Introducción*

al Derecho Administrativo, I, segunda edición, México, Porrúa, 1994, pp. 291 a 319, y VÁZQUEZ ÁLFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1996.

3. De manera implícita lo hizo don Antonio Carrillo Flores, *La Justicia Federal y la Administración Pública*, segunda edición, México. Porrúa, 1973, pp. 9 a 28, y explícitamente el doctor Héctor Fix-Zamudio en su *Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, IIL Colegio Nacional. 19X3, pp. 11, 12 y 21.
4. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *loc. cit.*

a los intereses legítimos, difusos o simples que no sería posible plantear como objeto de una demanda ante un tribunal.⁵

El presente estudio partirá de esta concepción amplia de la justicia administrativa.

III Un antecedente judicial

complejo de la reforma constitucional en materia de justicia administrativa local y municipal

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de marzo de 1987, instauradora del principio de división de poderes de forma expresa 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 realmente con dichos órganos de jurisdicción administrativa.⁶ Deben destacarse los casos de los estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas. Nayarit y Quintana Roo donde se ha seguido la tradición judicialista, semejante al modelo español, pues los tribunales ordinarios pueden conocer de controversias administrativas. En los estados de la Unión mexicana donde no hay tribunales fiscales o 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).⁷ En la Constitución federal son inexistentes los impedimentos para que dichos tribunales conozcan de impugnaciones 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. Los fundamentos constitucionales de los tribunales administrativos en el sistema federal mexicano han sido explorados por nuestro Máximo Tribunal:

Tribunal Administrativo. Sus notas distintivas para la procedencia del amparo directo. Los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V, y 122, base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Congreso de la Unión, a las legislaturas locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, para crear tri-

5. Al contrario de esta concepción amplia de la justicia administrativa, tendríamos la del distinguido profesor y tratadista de Derecho Administrativo. Alfonso Nava Negrete, quien expone: "Con frecuencia se contunde, se hace mal uso o se ignora lo que encierra la expresión justicia administrativa. **Sólo los tribunales, judiciales o administrativos, imparten justicia administrativa**, es decir, resuelven las controversias jurídicas que se suscitan entre particulares y autoridades administrativas, por las resoluciones que éstas dictan, siempre o únicamente ante los dictados de la ley o la justicia. **No es posible o correcto decir que hay justicia administrativa en los actos de la administración pública**, aunque sean justos, a pesar de que resuelvan el mismo tipo de controversias como acontece en los recursos administrativos", NAVA NEGRETE, Alfonso. "Sobre la Justicia Administrativa en México" en *id.* v. SANCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Justicia administrativa en México*. México, fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2002, p. 23 (cursivas mías).

6. Actualmente tienen tribunales de lo contencioso-administrativo -que en el origen de la gran mayoría la fuente de inspiración era la jurisdicción administrativa derivada de la experiencia del Consejo de Estado francés y establecida en nuestro país a partir del Tribunal Fiscal de la Federación (agosto de 19.16)- los siguientes estados: Aguascalientes. Baja California, Coahuila. Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Hidalgo, Estado de México. Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí. Sinaloa. Sonora. Tabasco. Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, así como el Distrito Federal. En el estado de Aguascalientes su Tribunal administrativo, instalado el 25 de enero de 2000, apareció ya inserto en la esfera del poder judicial local, *fnfra* veremos cuáles de estos han cambiando su naturaleza transitado hacia la conformación judicialista. *Cfr.* CHAÍN CAS'1'RO, Gabriela María. "Tribunales locales de lo Contencioso Administrativo en las entidades federativas" en VARIOS AUTORES. *Lo Contencioso Administrativo en la Reforma del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001, pp. 93 a 104, y RIINDÓN HUERTA, Teresita, "Evolución de la Justicia Administrativa Mexicana en el ámbito de las Entidades Federativas" en TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, *Control de legalidad en el moderno Estado de Derecho en América y Europa*. México. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 7 2001, pp. 123 a 131.

7. La jurisdicción administrativa está ausente en los estados de Chihuahua, Durango, Michoacán, Nayarit. Oaxaca, Puebla y Tlaxcala. Parcialmente, en lo que hace a lo administrativo, mas no lo tributario: Coahuila y Nayarit, como se verá más adelante.

bunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos. De conformidad con esas normas supremas, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere: a) que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las legislaturas locales; b) que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y c) que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.⁸

Sobre este punto, la **SCJN** ha 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.,⁹ b) controversia constitucional 4/95, Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, N. L.,¹⁰ y c) controversia constitucional 2/93, Ayuntamiento de San Pedro Garza García, N. L.¹¹ La solución de estas controversias incidió en la reforma municipal de 1999.¹²

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 ocupan.¹³ 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, por medio de la Secretaría de la Contrataría 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 política-administrativa básica de los estados de la Unión. Igual-

8. Tesis jurisprudencial 116 en el *Apéndice al Semanario Judicial, de la Federación* 191 7-2000, tomo Mí, Administrativa, Sección Jurisprudencia SC.TN, novena época, Pleno, p. 129. Esta tesis surgió de la contradicción de tesis 18/97, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo del Décimo Noveno Circuito, resuelta el 4 de noviembre de 1997, por unanimidad de diez votos, ausente Genaro David Góngora Pimentel, ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y secretario: Juan José Franco Luna, publicada, originalmente como la tesis P./J. 26/98 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo VII abril de 1998, pleno, p. 20, y la ejecutoria que le dio aparece en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo VII, mayo de 1998, p. 634.

9. Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo 111, mayo de 1996, Controversias Constitucionales, ponente: ministro Mariano Azuela Güitrón, pp. 315 a 362.

10. En el *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. Publicada

11. En el *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.

12. Sobre estos casos de los ayuntamientos de Nuevo León, *cfr.* PÚÍ.I3Z LÓPEZ, Miguel, "Los ayuntamientos ante la jurisdicción administrativa de los estados de la Unión" en *alegatos*, número 44, enero-abril de 2000, pp. 215 a 220.

Las controversias 2/93 y 1/95 estarían reguladas por lo dispuesto en el artículo 105 constitucional anterior a la reforma judicial de

31 do 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 tracciones 1 y 1.1 del artículo 105 de la Constitución federal.

mente, 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 SCIN 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 estudiaron 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 lo 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 federativas¹⁴

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:

a) 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, autónomas mas no soberanas, definiendo a la autonomía como "el reconocimiento de una serie de facultades que pueden ser libremente ejercitadas por el ente en cuestión [el municipio], sin embargo, estas potestades siempre son limitadas..."¹⁵

b) 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 referencial 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 repelida en las sentencias de las otras controversias que nos ocupan.

c) 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 competencia 1 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..."¹⁶ 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".¹⁷ 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

14. Controversia constitucional 1/95. Ayuntamiento de Monterrey, N. L... en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo 111, mayo de 1996, Controversias Constitucionales. p. 345. Ponente: ministro Mariano Azuela Guitrón.

15 *Ibid.*, p. 350.

16 *Ibid.*, p. 361.

17 *Loe. cit.*

en términos genéricos 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:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO VO. 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 suscitan entre la administración pública estatal y los particulares, comprendió dentro de esta, 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 suscitan 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 Tijerina 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 ge-



...instaurar un sistema integral de justicia administrativa que permitiera fortalecer el Estado de derecho...

neral 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 VO 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;) 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:

a) 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 neolconés 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.

b) 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:

a) 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,¹⁸ 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.

b) La creación de un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de ninguna forma menoscaba las facultades administrativas de los ayuntamientos, puesto que son órganos con funciones esencialmente jurisdiccionales.

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 inadmisibles 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 equilibró 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 consideró que también sería factible auspiciar la tendencia judicialista, como la adoptada en el estado de Chiapas. La ventaja de la tendencia judicialista para los estados de la Unión estribaría en la no erogación presupuesta! 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 (José Luis Vázquez-Al faro y León Cortiñas-Peláez) que todos los estados deban contar con órganos de jurisdicción administrativa local y municipal.¹⁹ Este planteamiento doctrinario enfrenta un problema práctico y, por qué negarlo, 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 revisarse colateralmente 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 amparo contra una ley y su primer acto de aplicación.²⁰

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.²¹

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.

En la doctrina mexicana, el eminente profesor de Derecho Administrativo y uno de los puntales de la justicia administrativa mexicana, don Alfonso "Nava Negrete ha considerado que los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo instituidos en la vigente fracción V del artículo 116 resultaban incompetentes, en virtud de una interpretación restrictiva de dicho precepto fundamental²²

Considero que además de ser atendibles los argumentos de nuestro máximo Tribunal, también resulta aplicable el principio de autonomía de los estados y la caracterización del artículo 115:

a) Los estados pueden legislar en el ámbito de su territorio y de acuerdo del principio residual de distribución de competencias que señala el artículo 124: lo que no sea atribuible expresamente a la Federación, es competencia de los estados. Ha resultado una persistente y errada técnica incorporada a la Constitución, la de señalar facultades y deberes a los estados, pretendiendo que con esto se circunscribe su campo competencial.

b) El artículo 115 establece un conjunto de bases mínimas de regulación de los municipios desde la Ley Suprema de la Unión, lo cual no debe interpretarse como inhibitorio para la potestad legislativa de los Congresos de los estados, los cuales deben respetar esas bases mínimas, que pueden ser ampliadas y mejoradas por las Constituciones de los estados.

Estas son las razones que me llevan a discrepar de la argumentación expuesta por el maestro Nava Negrete.

19 VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit. supra* nota 2, 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.

20 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.

21 *Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de 1999. Sobre la reforma municipal cfr. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional" en alegatos Núm. 45, mayo-agosto del 2000, pp.287-306.*

22 NAVA NEGRETE, Alfonso, *op. cit. supra* nota 5, pp. 25 a 28.

IV La reforma municipal de 1999

La LVII Legislatura del Congreso de la Unión resaltarán en la historia del constitucionalismo mexicano por ser la primera en generar el mayor número de modificaciones a la Constitución federal, a partir de iniciativas signadas por sus miembros, en su gran mayoría diputados.

A. Nuevas bases para la justicia administrativa municipal

El artículo 115 fue reformado ampliamente, quedando sin cambios el encabezado del precepto, algunos párrafos de la fracciones I, II, III e inalteradas las fracciones VI y VIII. En el debate parlamentario de la reforma municipal de 1999 y sobre lo que concierne a la justicia administrativa municipal, la diputada Martha Tamayo Morales, del PRL advirtió los peligros de hacer caso omiso de la sentencia recaída en la controversia constitucional 1/95, promovida por el Ayuntamiento de Monterrey, N. L., donde se reconoció la competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los estados para resolver las controversias entre autoridades municipales y los particulares, lo cual ahora se ratificaba indubitadamente en la reforma municipal. Específicamente veamos un aspecto de la nueva fracción 11 del artículo 115: las bases de la justicia administrativa municipal.

13. El contenido de la nueva fracción II

Antes de la reforma de 1999, esta fracción preveía el reconocimiento de la personalidad jurídica de los municipios, la autonomía de los municipios respecto al manejo de su patrimonio en los términos previstos en la ley y la facultad materialmente legislativa de los ayuntamientos. Las dos primeras cuestiones, previstas en el inicio de la fracción II, permanecieron inalteradas en la reforma de 1999. En cambio, el segundo párrafo, donde residía la facultad legislativa material de los ayuntamientos, siguió la tendencia común de los últimos procesos reformadores: aumentó su texto a un párrafo más, cinco incisos y un párrafo final. El segundo párrafo surgió en la reforma de febrero de 1983, donde se reconoció en el código

político la facultad de los ayuntamientos para emitir disposiciones de carácter general, subordinándose a las "bases normativas" que emitiesen las correspondientes legislaturas locales, con lo que se cerraba la posibilidad de emitir reglamentos autónomos para el ámbito municipal. Con ello se planteaba una jerarquía normativa, desde la Constitución federal hacia el ámbito de los estados y municipios.²³ El nuevo texto de la fracción II del artículo 115, es el siguiente:

"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 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:*
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos

23

En la obra coordinada por RUIZ MASSIBU, José Francisco y VALADÉS, Diego, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 19X3, podemos encontrar un conjunto de estudios referidos a los diversos temas abarcados por la reforma municipal de 1983, entre los cuales encontramos los siguientes especialmente referidos a la fracción II del artículo 115: VALENCIA CARMONA, Salvador, "La nueva estructura constitucional del municipio", p. 226; CARPIZO, Jorge, "T. vo- lución y perspectivas del régimen municipal de México", p. 239; RUIZ MASSIEU, José Francisco, "El nuevo artículo 115", pp. 256 y 257; ROCHA DÍAZ, Salvador, "Municipio libre: autonomía y democracia", p. 275; FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Posibilidades de innovación institucional en las entidades federativas", pp. 285 a 309; MELGAR ADALID, Mario, "Desarrollo económico de los municipios", pp. 347 a 349. También cfr. RENDÓN HUERTA, Teresita. *Derecho Municipal*. México, Porrúa, 1998, pp. 284 a 291; RUIZ MASSIEU, José Francisco, *op. cit. supra* nota 24, pp. 69 y 70; QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *Derecho Municipal*, México, Porrúa. 1999, pp. 303 a 314; id.. "La autonomía municipal...", *cit. supra* nota 2, p. 133. CÁRDENAS GRACIA, Jaime y FARALL CEBARA, Mauricio, "Comentario al artículo 115" en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomo II, México, UNAM-Porrúa, 1997, p. 1160, y ARTEAOA NAVA, Llisur,

----- . *Derecho Constitucional, cit. supra* nota 24, pp. 540 y 541.

para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;

c) 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;

d) Los procedimientos 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; y

c) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;"

Como se puede observar, *prima facie*, la reforma de 1999 pretende detallar el contenido de dichos ordenamientos municipales, así como fijar garantías para: los gobernados, el patrimonio municipal, la prestación eficiente de los servicios públicos, los compromisos contraídos por los ayuntamientos y la supletoriedad del derecho estatal ante la ausencia de esos ordenamientos jurídicos que deben emitir los ayuntamientos. Además se agrega un elemento nuevo en la fracción II: la solución de conflictos intermunicipales y controversias entre el gobierno estatal y los municipios del mismo estado.

En el nuevo segundo párrafo del artículo 115 es sustituida la expresión "bases normativas" por la de "leyes en materia municipal", como el referente limitativo del ejercicio de la facultad legislativa en términos materiales de los ayuntamientos, ahora calificados, en la fracción I del artículo 115 como órganos de gobierno y no sólo de administración, a partir de la misma reforma de diciembre de 1999. Como se ve en el dictamen emitido en la Cámara de Diputados, se expuso la idea de fijar el objeto y los alcances de las leyes de los estados referidas a los municipios, ordenamientos de carácter general, abstracto y permanente que deben orientar de forma homogé-

nea a los municipios, sin llegar al grado de intervenir específicamente en cada municipio. En los estados se ha conjuntado a esas bases normativas en las llamadas leyes orgánicas municipales o también conocidas como códigos municipales, aunque esto significa que se reduzca a un solo ordenamiento. La reforma de 1999 define el contenido de las disposiciones de carácter general de los ayuntamientos: a) organización de la administración pública municipal; b) regulación de materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su ámbito competencial, y c) establecimiento de formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal. Mucho de lo que se desenvuelve en el novedoso contenido de la fracción II se ha plasmado en buena parte de las leyes o códigos municipales del país.

La reforma municipal de 1999 tiende a señalar principios y contenidos de la legislación municipal, siempre en un sentido general y orientador. Los incisos agregados a la fracción II procuran cumplir ese cometido, a partir de la experiencia recabada por el ejercicio práctico, la legislación elaborada y la jurisprudencia emitida. Ahora analicemos cómo incidió en la justicia administrativa municipal.

C. Hacia una nueva justicia administrativa municipal

En el inciso a) se prevé que las leyes municipales fincarán las disposiciones mínimas que se deben considerar para la regulación reglamentaria municipal en cuanto al procedimiento administrativo. Con apoyo en la doctrina de Gabino Fraga, recordemos que el procedimiento administrativo es el conjunto de formas y actos que preceden y preparan un acto administrativo,²⁴ el cual es un iter por el que es desenvuelta la actividad de la administración pública, lo cual permite dar seguridad, tanto al particular

24 FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, México, 1984. p. 255. En la doctrina mexicana, la definición de FRAGA es seguida, con variantes, por SBRRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, tomo 1, México, 1983, pp. 272 y 273; OUVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, México, 1976, p. 219; ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, 1991, p. 687; MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo*, Tomo I, México, Kd. Haría, 1991, pp. 251, y NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, México, 1995, p. 297. Sobre el particular, cf. FLX- ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra*, nota 3, pp. 29 a 37; *id.*, "Posibilidades de innovación institucional en las entidades federativas", *cit. supra* nota 25, pp. 285 a 309; y PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Necesidad de leyes uniformes del procedimiento administrativo" en *alegatos*, número 28, septiembre-diciembre de 1994, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 359 a 372.

como a la autoridad, de esa actuación al estar regulado legalmente.

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", y que fue fielmente desentrañado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como ya vimos en las controversias de los ayuntamientos neoleoneses. 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.

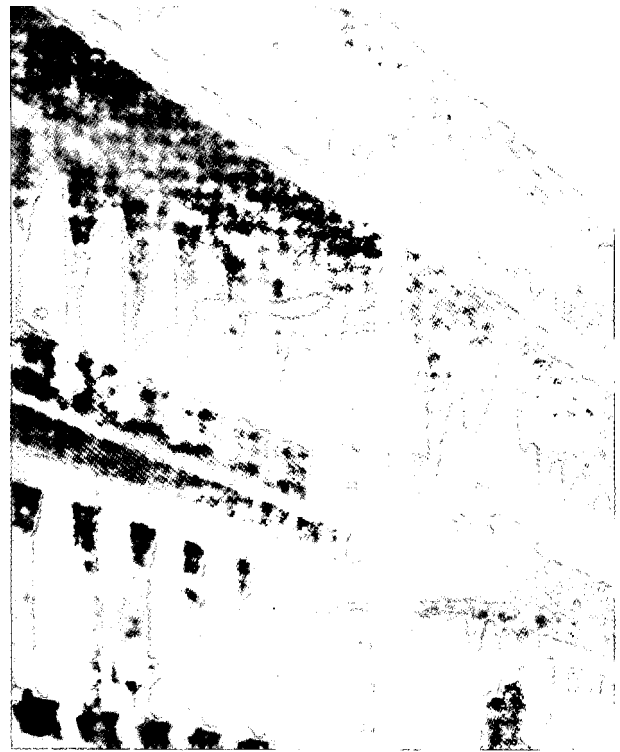
La reforma municipal de 1999 hace mención a los *medios de impugnación*, que no sólo se refieren a los que se desarrollan mediante el procedimiento administrativo (como es el caso del recurso administrativo), sino que debe entenderse con amplitud y abarcar a cualquier medio de protección de los derechos de los particulares, sea jurisdiccional, principalmente a través de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, o no jurisdiccional, como son los órganos protectores de los derechos humanos previstos en el apartado "B" del artículo 102.

No tiene desperdicio la experiencia judicialista (Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Nayarit), sobre todo si son estrechos los márgenes presupuestales de los estados, que imposibiliten la erección de Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, por lo que podría aprovecharse la infraestructura administrativa de los poderes judiciales de los estados para allí establecer la jurisdicción administrativa.

El inciso a) de la fracción II del artículo 115 señala un deber tanto para los legisladores estatales como a los órganos municipales aplicadores de las normas legales, de observar una serie de principios en el desenvolvimiento de la función administrativa: igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

El principio de igualdad significará la adopción de imparcialidad por quien tramite y resuelva procedimientos administrativos, así como medios de impugnación encomendados a los tribunales.

El principio de publicidad obliga a no guardar en secreto el desenvolvimiento del procedimiento, que



..."perfeccionar el Estado de derecho y los mecanismos procesales que lo hacen efectivo", y que fue fielmente desentrañado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

deje en estado de indefensión al particular frente a la administración municipal.

Los principios de audiencia y legalidad tienen un amplio desarrollo a partir de su innegable vinculación con las garantías contenidas en los artículos 14 y 16: nadie puede ser privado de sus derechos sino mediante el desenvolvimiento de un procedimiento de tipo contencioso, donde se permita a quienes están frente a las autoridades encargadas del procedimiento exponer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga; además de que los actos administrativos y jurisdiccionales cumplan con el *minimun* de formalidades, a fin de proporcionarle un marco de certeza y seguridad jurídicas al gobernado.

Finalmente, la reforma municipal de 1999 entraría en vigor noventa días después de su publicación (transitorio primero) y en cuanto a la adecuación de las constituciones y leyes de los estados, los órganos legislativos competentes tendrían un año a partir de su entrada en vigor, por lo que se continuarán aplicando las disposiciones locales vigentes hasta que

se lleven a cabo las adecuaciones constitucionales y legales (transitorio segundo).

IV Las nuevas tendencias judicialistas de la jurisdicción en el ámbito local administrativa

Debemos analizar cómo se está dando un cambio radical de la concepción de la jurisdicción administrativa, que ahora, al contrario del pasado inmediato, va de la periferia hacia el centro. En este sector de la justicia administrativa observamos dos tendencias judicialistas: la de diluir a los tribunales administrativos en el cuerpo de los poderes judiciales locales (como se presenta en el modelo español) o la de incorporarlos acríticamente, sin modificar su estructura o funcionamiento y únicamente ubicarlos en el mapa constitucional como partes integrantes de la rama judicial.

A. La herencia del tribunal administrativo: su competencia a tribunales judiciales ordinarios

Como se expresó líneas arriba, tenemos los casos de los estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Nayarit y Quintana Roo.

1. Baja California Sur

En la Constitución del estado de Baja California Sur encontramos las facultades del Congreso local para expedir la Ley que instituya el Tribunal Unitario de lo Contencioso-Administrativo del estado dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, que tenga a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública estatal o municipal y los

particulares, y establecer las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; y para elegir al magistrado de dicho Tribunal Unitario, a partir de una terna de candidatos propuesta por el Ejecutivo esta-

tal, de la que será electo por mayoría simple de votos de los diputados que integran la Legislatura, en un término improrrogable de diez días hábiles, y el que

deberá reunir los mismos requisitos que el artículo 91 de esta Constitución exige para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia; y sólo podrá ser privado de su cargo, en los términos señalados en los artículos 93 y 101 de la Carta Fundamental del estado (fracciones XLIV y XLV del artículo 64 de la Constitución local mencionada). Sin embargo, en lugar de instituirse dicho órgano jurisdiccional, el Código Fiscal para el estado y los municipios de Baja California Sur establece que el juicio de nulidad se llevará ante el Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad federativa.

2. Campeche

En la Constitución de este estado, su artículo 82.1 prevé la existencia de una Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, la que, sin perjuicio de las atribuciones que le señale la Ley Orgánica del Poder Judicial local y demás códigos y leyes aplicables, será la máxima autoridad jurisdiccional y órgano permanente especializado del Poder Judicial del estado en materia electoral. El artículo 40 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial local señala como competencia de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia la de conocer de los asuntos a que se contrae el artículo 82.1 de la Constitución política del estado; *ele los juicios que se promuevan en materia de lo contencioso-administrativo*; calificar las excusas o recusaciones del secretario de acuerdos de la sala; intervenir en los asuntos de amparo que se promuevan en contra de las resoluciones dictadas por la sala, y conocer de los demás asuntos que determinen las leyes. La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia tiene competencia a la normatividad establecida en este código, para dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública del estado, los municipios y organismos descentralizados con funciones de autoridad y los particulares, de acuerdo a lo que dispone el Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del estado de Campeche.

3. Chiapas

A semejanza de su vecino Campeche, la 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, le da competencia

a una Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia para que conozca de controversias en materia administrativa y fiscal. En el artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado, se señala que a éste le corresponde aplicar, en el fuero común, las leyes en los asuntos civiles, familiares, penales y administrativos y en el fuero federal, cuando las leyes respectivas se las confieran.

En el artículo 12 de su ley orgánica se establece la organización de las salas integrantes del Tribunal Superior de Justicia chiapaneco: se constituirá por cinco salas, integradas cada una por tres magistrados y una sala unitaria integrada por un magistrado. Habrá dos salas en Tuxtla Gutiérrez, una sala civil que conocerá de las materias civil, familiar y administrativa, y una sala penal: tres salas regionales mixtas competentes en todas las materias, dos en Tapachula, una en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, y una sala unitaria en la ciudad de Pichucalco, competente en todas las materias. Habrá una sala auxiliar unitaria con domicilio en Ocosingo que conocerá de todas las materias.

4. *Nayarit*

En el caso del estado de Nayarit, tenemos que el Código Fiscal local prevé que el juicio de nulidad se llevará ante el Tribunal Fiscal del estado, sin embargo, como se verá en el caso de Coahuila, existe un transitorio que cambia el sentido de la tendencia no judicialista por otra que encomienda el conocimiento y solución de dicho juicio a los tribunales judiciales.

Actualmente, el Legislativo local está discutiendo un proyecto de Código de Procedimientos Administrativos semejante al mexicano, que crea el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Nayarit como un tribunal administrativo.

5. *Coahuila*

En el caso de Coahuila tenemos que la fracción XXX del artículo 67 de su Constitución local, por reforma de 17 de junio de 1988, señala la facultad de la legislatura local para establecer las normas para la organización y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, dotándolo de plena autonomía para dictar sus fallos: así como definir los procedimientos para dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública estatal o municipal y los

particulares, además de que el artículo 179 del Código Fiscal estatal establece que el procedimiento contencioso administrativo se llevará precisamente ante dicho órgano jurisdiccional, sin embargo el quinto transitorio de dicho ordenamiento legal deja en suspenso su aplicación hasta que se instaure el tribunal.

6. *Quintana Roo*

El artículo 98 de la Constitución de Quintana Roo establece que corresponde a los tribunales y juzgados del Poder Judicial del estado conocer en los términos de las leyes respectivas, de las controversias jurídicas que se susciten entre el estado y los particulares y entre los municipios y los particulares.

B. Una nueva tendencia orgánica: de la tradición del Consejo de Estado hacia la resurrección de la tradición judicialista

En la última década del siglo XX se acentuó el debate sobre la posibilidad de incorporar a los tribunales administrativos, agrarios y laborales a la estructura del Poder Judicial, en nombre de la "unidad jurisdiccional", haciendo caso omiso a las razones históricas del origen de esa segregación de tribunales del apartado judicial. Inclusive, en julio de 2000, el entonces candidato presidencial triunfador y el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegaron a expresar públicamente la posibilidad de concretar esa unidad. A la fecha no se ha vuelto a lo dicho en esos días.

Sin embargo, se nota una tendencia que va en ese sentido en la jurisdicción administrativa de algunos estados, donde se han llevado a cabo reformas legales para asimilar a los tribunales administrativos de forma inalterada en la estructura del Poder Judicial local.²⁵ Además de contarse en los estados con una jurisdicción administrativa más cercana a la tendencia española que a la alemana, donde los tribunales administrativos se distinguen de los ordinarios en

25 Sobre el particular, el maestro Nava Negrete ya expuso su parecer sobre estas reformas en el orden local: "A los tribunales administrativos locales les queda el camino -que le tocó al le doral y deben estar en él- de dictar sentencias con el máximo poder técnico y ético que fructifique la confianza de los particulares y autoridades en ellos, y que los ponga a salvo de opiniones de inexpertos o políticos que proponen su incorporación a los poderes judiciales como si éstos gozaran todos, de crédito moral suficiente como para que el legislador los diera en adopción a semejantes padres adoptivos", *id. op. cit. supra* nota 5. p. 31.

materia civil y penal, aunque forman parte del Poder Judicial de la Federación. A continuación expondré los casos de incorporación orgánica de los tribunales administrativos al aparato del Poder Judicial, que antes del traspaso orgánico eran tribunales administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos o insertos en la estructura del Ejecutivo, en lo que se denomina como jurisdicción delegada, y comentar brevemente la propuesta de traslado del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, inserta en la reforma política actualmente en discusión en el Congreso de la Unión.

A. Aguascalientes

El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Aguascalientes forma parte del Poder Judicial del estado, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica de dicho poder. La estructura, funcionamiento y competencia de dicho órgano judicial se encuentra regulada en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Aguascalientes, de 13 de junio de 1999 y publicada en el *Periódico Oficial del Estado* de 19 de septiembre del mismo año, detallada su composición interna por el Reglamento Interior publicado el 3 de abril de 2000. El proceso ante el tribunal tiene su base legal en la Ley del Procedimiento Administrativo del estado, publicada también el 19 de septiembre de 1999.

B. Hidalgo

De acuerdo a las reformas introducidas en la Constitución Política del Estado de Hidalgo, contenidas en el Decreto número 214 de fecha 9 de mayo de 1998, se establecieron modificaciones en materia de administración de justicia, comprendidas en los artículos del 93 al 100, por las que se buscó propiciarla consolidación del principio de división de poderes consagrado en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al integrarse al Poder Judicial del estado de Hidalgo, a los Tribunales Fiscal-Administrativo y Electoral. En el relativo al Título Cuarto, del Tribunal Fiscal-Administrativo, se propone su debida reglamentación, excluyendo la normatividad del procedimiento fiscal administrativo, que erróneamente su actual Ley Orgánica lo prevé, por lo que se hará necesario elaborar una Ley del Procedimiento Administrativo, para esta entidad

federativa. En el artículo I, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Hidalgo se señala como parte de dicho poder al Tribunal Fiscal Administrativo.

Según el tercero transitorio de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Hidalgo, se deroga la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal-Administrativo del 30 de diciembre de 1981, por lo que respecta a su organización y atribuciones, quedando vigente lo relativo al procedimiento fiscal-Administrativo, hasta en tanto se emita la ley correspondiente.

En el Código Fiscal del estado de Hidalgo, publicado en el periódico oficial de 30 de diciembre de 2000, se regula el juicio ante el Tribunal Fiscal-Administrativo (artículos 190 a 235). De acuerdo al artículo tercero transitorio, se derogan todas las disposiciones que se opongan al contenido de dicho ordenamiento.

C. Jalisco

En el artículo 56 de la Constitución del estado de Jalisco se establece que el ejercicio del Poder Judicial local se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en el Tribunal Electoral, en el Tribunal de lo Administrativo, en los juzgados de primera instancia, menores, de paz y jurados, además de contra con un Consejo General del Poder Judicial. El título tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial jalisciense está dedicado al Tribunal de lo Administrativo, calificándolo como el órgano especializado de dicho poder, con plena jurisdicción para resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de ambos, con los particulares, además de las que surjan entre el estado y los municipios, o de éstos entre sí. Además, como ocurre en la materia electoral federal, el Tribunal de lo Administrativo conocerá también, de los conflictos laborales que se susciten con sus propios trabajadores (artículo 57 de dicha ley orgánica).

D. Morelos

En la Constitución morelense tenemos la facultad del Poder Legislativo para expedir la ley que instituya el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, que tenga a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública es-

tatal o de los ayuntamientos y los particulares; y establezca las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra su resolución (fracción L1 del artículo 40 de la Constitución local). En el artículo 86 constitucional prevé que el ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia del estado, en los juzgados que establezca la ley; en el Consejo de la Judicatura Estatal, en el Tribunal Estatal Electoral y en el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, cada uno en el ámbito de competencia que les corresponde. Atento a estas previsiones constitucionales, el artículo 3 de la Ley de Justicia Administrativa local, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es considerado como parte del Poder Judicial del estado, es un órgano de control de la legalidad, con potestad de anulación y dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

E. Veracruz

El artículo 55 de la Constitución de dicho estado, reformado radicalmente en el año 2000, prevé que el Poder Judicial local se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, en un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, en un Tribunal de Conciliación y Arbitraje. y en los juzgados que señale la ley orgánica de la materia. En los artículos 49 a 56 de este ordenamiento se regula la organización y la competencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. mientras que la Ley de Justicia Administrativa propiamente regula el desarrollo del proceso administrativo.

7.' Distrito Federal: tina propuesta en suspenso

El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de la capital de la República surgió por la reforma a la fracción I del artículo 104, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 25 de octubre de 1967, que se volvería realidad hasta 1971.

Actualmente su fundamento se encuentra en la base quinta del apartado C del artículo 122, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en su ley, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 19 de diciembre de 1995.

En lo que sería la fracción XV del apartado C del nuevo artículo 122, se propone que el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo quede como órgano especializado del Tribunal Superior de Justicia, dotado de autonomía para dirimir controversias entre los particulares



empieza a acreditar el ideal del Constituyente de 16-17: ser muestra palpable e inmediata del ejercicio democrático del poder público.

y las autoridades de la Administración pública local del Distrito Federal, así como dotarlo de una nueva atribución: la resolución de las controversias en materia de competencia entre las delegaciones y entre éstas y las demás autoridades de la Administración, lo que resulta indispensable por las peculiaridades del régimen del Distrito Federal instituido por la reforma política de 1996. Actualmente, esta reforma constitucional está en discusión en el Senado de la República.

V Conclusiones

De este acercamiento somero a la justicia administrativa local y municipal, podemos derivar las siguientes conclusiones.

Primera. La reforma municipal de 1999 presentó características singulares, tanto por el cúmulo de iniciativas que le dieron origen como por sus implicaciones. La variedad de los aspectos concernientes al municipio mexicano que resultaron modificados y los que se adicionaron responden a la experiencia de los partidos políticos que han tenido la oportunidad de ejercer el poder municipal y de apreciar las limitaciones del anterior modelo constitucional, así como darle la debida comprensión y aportar soluciones a las cada vez más tensas relaciones entre los niveles de gobierno de nuestro sistema federal.

Segunda. La institución municipal mexicana enfrenta el creciente reclamo ciudadano y, en muchos casos, transmite y asume esos reclamos frente a los gobiernos estatal y federal. Sin embargo, empieza a acreditar el ideal del Constituyente de 16-17: ser muestra palpable e inmediata del ejercicio democrático del poder público.

Tercera. La promoción de controversias constitucionales por ayuntamientos del estado de Nuevo León ha dado pie a fijar auténticamente el sentido de la fracción V del artículo 116: los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo de los estados pueden ser dotados de la competencia para conocer de las impugnaciones contra los actos administrativos municipales.

Criarla. Hay señalados avances respecto de la justicia administrativa municipal, al abrir las posibilidades para fincar medios de defensa de los particulares frente a los actos de la administración municipal, lo cual deberá ser debidamente sopesado por los congresos de los estados para mantener la competencia de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo o seguir la tendencia judicialista.

Quinta. Resulta notable la tendencia de retomar el sendero de la tradición judicialista, sea para dotar de competencia en materia administrativa a los tribunales superiores de justicia o para reubicar orgánicamente a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo en los poderes judiciales locales, con lo que se reafirma la connotación mixta de nuestro sistema de jurisdicción administrativa. Este movimiento de corte local ha

impactado inclusive al Distrito Federal con la prepueta de integrar a su Tribunal de lo Contencioso-Administrativo al Tribunal Superior de Justicia, que actualmente

está en proceso de discusión en el órgano revisor de la Ley Suprema.

Sexta. Es innegable que la justicia administrativa tiene saldo favorable con la consagración constitucional de sus instituciones. De esta manera se proporciona certidumbre para los administrados y ga-

rantiza eficiencia a la actividad administrativa. Son avances que deben fortalecerse, además de incorporar otros que proporcionen y afiancen seguridad jurídica en las relaciones administrativas.

Bibliografía

- AGOSTA ROMERO, Miguel et al. *La reforma municipal en la Constitución*. México, Editorial Porrúa, 1985.
- ARTEAGA NAVA, El i sur. *Derecho Constitucional*. México, Oxford, 1999.
- BARNÉS VÁZQUEZ, Javier (coord.). *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*. Madrid, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía-Editorial Civitas, 1993.
- BREWER-CARIAS, Alian R. *Principios del procedimiento administrativo*, Madrid, Editorial Civitas, 1990.
- BRLSEÑO SIERRA, Humberto. *El proceso administrativo en Iberoamérica*, México, UNAM, 1968.
- BURGO A, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Porrúa, 2000.
- CARRILLO FLORES, Antonio. *La justicia federal y la administración pública*. Segunda edición. México, Editorial Porrúa, 1973.
- Fix-ZAMUDIO, Héctor. *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, El Colegio Nacional, 1981.
- V VALENCIA CARMONA, SALVADOR. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. México, Editorial Porrúa, 1999.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Vigésimotercera edición. México, Editorial Porrúa, 1984.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Hacia una nueva justicia administrativa*, Madrid, Civitas, 1989.
- y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, tomo 11. Tercera edición. Madrid, Editorial Civitas, 1991.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *El procedimiento administrativo*, Madrid. Editorial Abclla, 1964.
- . Comentarios a la ley de procedimiento administrativo*. Madrid, Editorial Civitas, 1989.
- . Procedimiento administrativo federal. Segunda edición ampliada al estudio de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito federal*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Editorial Porrúa, 1997.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Tomo II*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

NAVA NEC.RETE, Alfonso y SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Justicia administrativa en México*. México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2002.

QUINTANA ROLDAN, Carlos. *Derecho Municipal*. Cuarta edición. México, Editorial Porrúa, 1999.

RENDÓN HUERTA, Teresita. *Derecho Municipal*. Segunda edición. México, Editorial Porrúa, 1998.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*. ("Presentación" de José Antonio González Fernández). Primera reimpresión de la tercera edición. México, Editorial Porrúa, 2000.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo II. México. Editorial Porrúa, 1984.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Porrúa, 1984.

VÁZQUEZ ALEARO, José Luis. *El control de la administración pública en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

Hemerografía

Diario de los Debates de la II. Cámara de Diputados.

Diario Oficial de la Federación.

Caceta Legislativa.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Nuevo ordenamiento administrativo procedí mental (NOAP) para el Distrito Federal", en *alegatos*, el número 28, septiembre-diciembre de 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 539 a 564.

FIX-ZAMUDIO, "La necesidad de una ley de procedimiento administrativo y de la responsabilidad patrimonial de la administración pública en el Distrito Federal", en *Memoria El Colegio Nacional*, 1993, México, pp. 245 a 273.

LÓPEZ MENUDO, Francisco, "Los principios generales del procedimiento administrativo", en *Revista de Administración Pública*. número 129, septiembre-diciembre de 1992, Madrid.

MELGAR ADALID, Mario, "A una década de las reformas constitucionales al municipio", en *Examen*, número 56, año 5, enero de 1994.

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La enseñanza de la justicia administrativa en México", en *alegatos*, número 21, mayo- agosto de 1992, México, pp. 49 a 58.

-----, **"La justicia administrativa en la Constitución**

federal mexicana", en *alegatos*, número 41, enero-abril de 1999, México, pp. 97 a 108.

-----, "Necesidad de leyes uniformes del procedimiento administrativo", en *alegatos*, número 28, septiembre- diciembre de 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 359 a 372.

-----, "Notas sobre el procedimiento administrativo",

en *Vínculo jurídico*, número 19, julio septiembre de 1994, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas.

-----, "Los ayuntamientos ante la jurisdicción administrativa de los estados de la Unión", en *alegatos*, número 44, enero-abril de 2000, pp. 215 a 220.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. "El procedimiento administrativo y la experiencia mexicana", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 7, número 7, México, Escuela Libre de Derecho, 1983, pp. 281 a 297.

TENA RAMÍREZ, Felipe, "Fisonomía del amparo en materia administrativa", en *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Constitucional*, México. Manuel Porrúa, 1961. pp. 109 a 132.

VARIOS AUTORES, *Lo Contencioso Administrativo en la Reforma del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, *Control de legalidad en el moderno listado de Derecho en América y Europa. X Reunión Nacional de Magistrados. Memorias del Segundo Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2001.*

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Campeche.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Coahuila.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Campeche.

Código Fiscal para el Estado y los Municipios de Baja California Sur.

Código Fiscal del Estado de Coahuila. Código Fiscal del Estado de Hidalgo. Código Fiscal del Estado de Nayarit. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas. Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos. Ley de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz- Llave

Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del

Estado de Aguascalientes. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

Distrito Federal. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Campeche. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chiapas. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes.

Jurisprudencia

Semanario Judicial de la Federación y su (raceta, novena época.

Documentación

Versiones estenográficas de las sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, en el periodo extraordinario de sesiones de las cámaras del Congreso de la Unión durante el segundo receso del segundo año de la LVII Legislatura (31 de mayo-31 de agosto de 1999).

Proyecto de Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit.