



CAPITULO QUINTO
EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

A) Origen y desarrollo.

El Código Fiscal del Estado de Nuevo León, difundido en el Periódico Oficial de fecha 30 de noviembre de 1984, regulaba la organización y funcionamiento del Juzgado Fiscal del Estado, que era un Tribunal Administrativo con facultades para tramitar los juicios que se presenten en contra de las resoluciones que pronuncien las autoridades fiscales estatales y municipales en donde se consideraba al juez de lo fiscal como autónomo dentro de la esfera del Ejecutivo Estatal con facultades anulatorias.¹⁹⁵

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

Atendiendo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del artículo 116 fracción IV, actual V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nace constitucionalmente la facultad y posibilidad de instaurar Tribunales Contenciosos Administrativos en el ámbito local, por lo que se envía al Congreso Local, la iniciativa de la Ley que regulara al Tribunal Contencioso Administrativo del

¹⁹⁵ Tomas Ruiz Perez *Evolucion y perspectivas del Contencioso Administrativo en las entidades federativas*. Artículo publicado en el Boletín del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato. Revista México, Enero-Junio de 1991. Num. 1. P. 28.

Estado; por lo que las Comisiones Unidas de Justicia y la Legislación y Puntos Constitucionales señalaron que.

“...La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado, implica transformar el Tribunal Fiscal de la Entidad en Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ampliando su competencia para que conozca, no solo las resoluciones fiscales, sino que tenga intervención en la calificación de legalidad de los diversos actos y contratos que se dan dentro de la administración pública del Estado...Consideramos además, que deben ser sujetos a revisión todos aquellos actos de la administración pública estatal y municipal, tanto central como paraestatal de ambos niveles de gobierno que dicten en ejecución de convenios de colaboración administrativa, o para el ejercicio de funciones la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que en el desarrollo económico y social del Estado, lo haga necesario...”

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

Cuando comenzamos, a finales de 1993, a desarrollar el presente estudio que fue pensado para ser el tema de investigación que a su vez se convirtiera en la tesis de la licenciatura en derecho, ya existía un proyecto de iniciativa de ley para abrogar la que se encontraba en ese momento vigente que era la Ley Orgánica y Código Procesal del Tribunal Contencioso Administrativo de Nuevo León, donde ya se hacía mención de la necesidad de la creación de una Sala Superior y una Regional para erradicar la unistancialidad del Tribunal y no es sino hasta el 09 de enero de 1997, fecha en que el Ejecutivo Estatal encabezado por el Gobernador Sustituto, el C. Lic. Benjamín Clariond Reyes Retana, presentó la iniciativa de ley denominada: *Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León* al H. Congreso del Estado, que en la exposición de motivos manifestó lo siguiente:

¹⁹ LXV Legislatura del H. Congreso del Estado. Sala de Comisiones. Ob. Cit. Pp. 3-4

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

Para satisfacer con oportunidad esos requerimientos de justicia administrativa, es necesario revalorizar el funcionamiento y estructura del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de tal manera que éste cumpla con mayor eficacia sus cometidos. Esta iniciativa es acorde con este importante cometido, aunado a que el incluir en un solo cuerpo las normas orgánicas y procesales de este Tribunal dan la facilidad al ciudadano y a la autoridad de un manejo ágil e integrado para resolver sus problemas competencia de este Tribunal, evitándole confusiones que resulten en injusticia.

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

La nueva estructura y competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo obedece, fundamentalmente, a la necesidad de satisfacer con mayor oportunidad el reclamo de la justicia administrativa demandada por los mismos particulares, que se refleja con el número cada vez más ascendente de cuestiones planteadas ante ese órgano jurisdiccional; de tal manera que el principio constitucional de impartición de justicia pronta y expedita sea plenamente cumplido..."¹⁹⁷

Dicha iniciativa fue aprobada mediante decreto 386, publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 21 de febrero de 1997. En este ordenamiento se prevé la estructura del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, integrado por tres Salas unitarias, de las cuales una sera la Sala Superior a cargo del Presidente del Tribunal, que será competente para conocer de los recursos de revision que se interpongan en contra de las resoluciones que dicten los Magistrados de las Salas Ordinarias, las que conocerán de manera indistinta los asuntos de competencia del Tribunal; por otra parte, se regula el procedimiento en las etapas que se deberán agotar en los juicios

¹⁹⁷ LXVII Legislatura del Congreso del Estado. *Exposición de motivos que crea la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León*. Monterrey, N. L., 1997. Pp. 15

que se planteen ante dicho Tribunal, estableciéndose como ley supletoria para la resolución de controversias, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado. Este ordenamiento abroga la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, publicados en el Periódico Oficial del Estado en fecha 5 de Julio de 1991. Conforme a su artículo primero transitorio, esta Ley entrará en vigor a los sesenta días hábiles contados a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, es decir, dicho término se cumplió en fecha 21 de mayo de 1997.

B) Su naturaleza jurídica y procedencia.

Este Tribunal presenta una notable influencia del modelo del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual tiene las siguientes características:

- a) ***Es un Tribunal Administrativo***, en contraposición a un Tribunal Judicial o del Poder Judicial ordinario
- b) ***Es un órgano jurisdiccional***. Aunque no está integrado en el Poder Judicial es un órgano jurisdiccional que goza de plena autonomía para emitir sus fallos, y en consecuencia es independiente de las autoridades de la administración activa. Al respecto, el Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, Alfonso Nava Negrete, sostiene que la independencia de un Tribunal, se gana por la actividad jurisdiccional y no por la inclusión en los textos legales.¹⁹⁸
- c) ***Es un Tribunal de plena jurisdicción***. De acuerdo con la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León vigente, ya que desde sus orígenes era un Tribunal de plena jurisdicción, característica que sigue teniendo validez en la actualidad. ☺

¹⁹⁸ José Luis Vázquez Alarcó. *Ob. Cit.* P. 203

La procedencia del Tribunal en estudio, encuentra su fundamento en el artículo 17 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León que a la letra establece:

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo será competente para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones que se indican a continuación dictados, ordenados, ejecutados, o que se pretenda ejecutar, por autoridades administrativas fiscales o entidades de la Administración Pública Paraestatal o de los Municipios del Estado de Nuevo León, cuando éstas últimas actúen en carácter de autoridad:

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

II.- Que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por las leyes fiscales indebidamente percibidos por el Estado o los Municipios o cuando se niegue por las mismas autoridades devolución de un saldo a favor del contribuyente,

III.- Los dictados en el procedimiento administrativo de ejecución siempre y cuando.

a) Que el crédito que se exige se ha extinguido legalmente o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 22 del Código Fiscal del Estado;

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

El tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, podrá promover el juicio en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco estatal o municipal. El tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales estatales o municipales, podrá promover el juicio antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal.

c) Que el procedimiento administrativo de ejecución no se encuentra ajustado a la ley. En este caso, las violaciones cometidas antes de la etapa del remate solo podrán hacerse valer hasta el momento de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables o de actos de imposible reparación material, en cuyo caso el juicio podrá interponerse contra el acta en que conste la diligencia de embargo. Si las violaciones tuvieran lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria o se trate de venta de bienes fuera de subasta, el juicio se interpondrá contra la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta.

IV.- Que causen un agravio en materia fiscal o administrativa, distinto de los precisados en los incisos anteriores, así como todos aquellos actos realizados por cualquier autoridad administrativa estatal o municipal, fuera del procedimiento de ejecución fiscal;

V.- Que impongan sanciones no corporales por infracción a las leyes y reglamentos estatales o municipales, de carácter administrativo o fiscal;

VI.- Que determinen responsabilidad administrativa en contra de los servidores públicos del Estado o de los Municipios;

VII.- Los dictados en materia de pensiones con cargo al erario estatal o a cargo de los Municipios de la Entidad, o de las instituciones estatales o municipales de seguridad social;

VIII.- Que se refieran a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos, en los que sean parte del Estado o los Municipios, o sus entidades paraestatales o paramunicipales.

IX.- Los relativos a la responsabilidad patrimonial extracontractual reclamada al Estado, a los Municipios, o a las entidades paraestatales o municipales;

X.- Los que se promuevan contra cualquier acto u omisión definitivos de las autoridades administrativas del Estado, de los Municipios y de sus entidades paraestatales o municipales, que afecten los intereses jurídicos de los particulares;

XI.- Los que se promuevan en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales, estatales o municipales, al resolver los recursos establecidos por las leyes y reglamentos respectivos;

XII.- Los que promuevan las autoridades estatales o municipales o los titulares de sus entidades paraestatales o municipales, para que sean nulificadas las resoluciones administrativas o fiscales dictadas por ellas mismas, favorables a los particulares,

XIII.- Los que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas, configuradas por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fije o a falta de término de cuarenta y cinco días;

XIV.- Los demás que se promuevan en contra de actos o resoluciones que por su naturaleza o por disposición de otras leyes se consideren como competencia del Tribunal

De igual manera, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo será competente, por medio del Presidente o Magistrado de la causa, según sea el caso, para conocer y resolver los recursos de revisión y queja que se promuevan conforme a lo dispuesto en los artículos 90, 91 y 92 de esta Ley.

C) Su competencia.

Una vez transcrito el contenido del numeral 17 de la ley en comento y aunado a ello, lo que vimos y retrotrayendo lo analizado, en el capítulo primero apartado e) punto 3 de este estudio,¹⁹⁹ relativo a la competencia por razón de la materia, en este apartado, la subdividiremos para una mejor comprensión del estudio que venimos realizando, en razón de la naturaleza jurídica del acto o en atención a la autoridad que emite el acto.

¹⁹⁹ Véase página 23 de este estudio

Antes de continuar estos análisis, introducimos dos reflexiones que pretenden precisar desarrollos posteriores.

La primera, debemos considerar que la Federación, en la actualidad, está constituida por tres poderes, el ejecutivo, el legislativo y el judicial, los cuales tienen su propia función: el primero, para ejecutar las leyes y en su esfera proveer lo necesario para su exacta observancia de conformidad con el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;²⁰⁰ el segundo, es el encargado de aprobar y promulgar las leyes que rigen la conducta externa de los hombres; en tanto el tercero, se encarga de interpretar dichas leyes y de aplicarlas a los casos concretos y particulares, en la esfera de su competencia. A su vez, los Estados, tienen los tres poderes con las mismas facultades antes indicadas.

Todo lo anterior da pie a reflexionar con hondura sobre la posición de los particulares frente a los diferentes poderes antes señalados, toda vez que éstos se encuentran no ante tres órganos de poder, sino ante seis, los cuales tienen diferente competencia. Expresado en otro giro, los particulares deberán de observar las normas del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial en el ámbito federal al mismo tiempo que las normas de los tres poderes antes apuntados pero en el ámbito estatal, lo que hace que el particular se encuentre ante seis órganos de poder.

La segunda, debemos de considerar al Municipio, el cual no está regulado por la Constitución como un poder, el cual tenga los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el cual como ya vimos en el capítulo que antecede tiene todas las características necesarias para serlo, ya que de conformidad con el artículo 115 fracción I los ayuntamientos serán administrados por el presidente municipal, regidores y síndicos, el cual en el caso que nos ocupa, el primero, detenta el poder ejecutivo, los últimos dos, unidos forman el Cabildo, el cual se traduce en el poder

²⁰⁰ Véase nuestro estudio denominado "La facultad reglamentaria del Presidente de la República Mexicana" Monterrey, s.e. 1993

legislativo, ya que expiden los bandos de policía y buen gobierno. También se encuentran dentro de este nivel de gobierno, los jueces de paz que fungen como el poder judicial

Bajo esta tesis resulta que, el Municipio sí puede ser considerado como un poder, ya que dentro de su organigrama de funcionamiento tiene las tres funciones de gobierno, es decir, el poder ejecutivo, legislativo y judicial, como ya quedó precisado en el capítulo anterior y que para mayor abultamiento, se transcribe la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre este tópico:

"El Municipio tiene facultades para prestar determinados servicios públicos, para administrar libremente su hacienda, para emitir normas de carácter general, obligatorio y coactivo en relación con la comunidad que integra su jurisdicción, es decir, funciones ejecutivas, legislativas y también judiciales, pues la justicia municipal es parte de nuestra organización judicial. En efecto, el último párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal atribuye a los Municipios, en forma directa, la facultad legislativa, según las bases normativas que deben expedir las legislaturas de los Estados, al establecer que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir... los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones", de igual manera, realizan los Municipios funciones ejecutivas, pues a su cargo estará la aplicación de tales disposiciones legislativas que expidan, prestaran los servicios públicos que especifica la fracción III del citado precepto constitucional y administraran libremente su hacienda que se integrara en los términos previstos por la fracción IV del mismo dispositivo de la Carta Magna; y, finalmente, también se realiza la función judicial a través de la justicia municipal.

En este último aspecto señalado debe decirse que los antecesores de los actuales jueces municipales lo fueron los llamados "alcaldes" constitucionales, establecidos por los artículos 275, 282 y 283 de la Constitución de Cádiz de 1812. Durante la época independiente, los jueces municipales conservaron las características de los establecidos por la Carta de Cádiz y solamente cambiaron constantemente de nombre, puesto que fueron designados como jueces de cuartel y de manzana en 1846; después, en 1849, recuperaron su nombre de alcaldes; hasta que en 1853 recibieron la denominación de jueces menores, que conservaron por bastante tiempo. El texto original de la Constitución Federal de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, que actualmente nos rige, sólo reguló la situación de los jueces municipales en el Distrito y en los Territorios Federales, ya que los mismos se dividan en Municipalidades a cargo de un Ayuntamiento de elección popular (artículo 73 fracción VI, bases 1 y 2). La reforma constitucional de veinte de agosto de mil novecientos veintiocho al citado artículo constitucional suprimió la organización municipal en el Distrito y en

los Territorios Federales y modificó el sistema de nombramiento de los jueces de paz y de los menores.

En la actualidad, los jueces municipales reciben diversos nombres tales como jueces municipales, de paz, alcaldes, menores, auxiliares, etc., y son designados en la mayor parte de las entidades federativas, por el Tribunal de Justicia respectivo, como es el caso de Baja California."

Regresando a nuestro tema, respecto a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado en razón de la naturaleza jurídica del acto, la cual consiste en que dicho Tribunal es competente para conocer sólo de las resoluciones, actos o hechos del Poder Ejecutivo, en ejercicio de su función administrativa o fiscal, o sea, cuando actúa como autoridad. Pero dentro de este contexto, y en razón de la materia, debemos señalar que en el juicio contencioso administrativo se puede analizar la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo en sus diversas jurisdicciones, es decir, la federal, la estatal y la municipal, pero siempre y cuando sean de naturaleza administrativa o fiscal, o sea, en el ejercicio de su autoridad frente a los particulares.

Es pertinente hacer una aclaración, para evitar confusiones, el juicio contencioso administrativo sólo podrá entablarse contra actos del Poder Ejecutivo en sus jurisdicciones estatal y municipal, ya que la jurisdicción federal se encuentra reservada al Tribunal Fiscal de la Federación, el cual sí es un Tribunal Administrativo, pero por su competencia limitada a cuestiones relativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le denomina de esa manera, asimismo, existe una corriente doctrinal y algunas iniciativas para convertir este Tribunal en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal, las cuales no han obtenido los frutos deseados, además que esta situación daría cabida a un estudio posterior, es por ello, que solo lo apuntamos mas no lo abordamos

Pasaremos ahora, a estudiar la competencia en razón de la autoridad que emite el acto, en el caso que nos ocupa, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de conformidad con el artículo 17 de la Ley de Justicia Administrativa antes

transcrito, conoce de los actos o resoluciones dictados, ordenados, ejecutados o tratados de ejecutar por autoridades administrativas, fiscales u organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, o empresas de participación estatal o municipal, cuando realicen funciones de autoridad. Al efecto, procederemos a definir cada una de ellas para poder precisar el tipo de autoridades, cuyas resoluciones puede conocer dicho Tribunal.

Por autoridad administrativa debemos entender, según el Lic. Adolfo J. Treviño Garza, aquella que, dependiendo del Ejecutivo, tiene potestad para emitir resoluciones realizar actos que incidan en la esfera jurídica de los particulares.²⁰¹

Por autoridad fiscal debemos entender aquella, que, con potestad también de decisión, emite actos únicamente en materia de contribuciones y que igualmente afectan la esfera jurídica de los particulares

Los organismos descentralizados, atendiendo a la definición de Miguel Acosta Romero, son aquellos con personalidad jurídica propia, creados mediante disposiciones legislativas para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público,²⁰² los cuales tienen las siguientes características, según él mismo a saber: a) son creados invariablemente por un acto legislativo, sea a través de una Ley del Congreso de la Unión o bien decreto del Ejecutivo...; b) tienen régimen jurídico propio...; c) tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo...; d) denominación; e) ámbito territorial...; f) tienen órganos de dirección, administración y representación...; g) cuentan con una estructura administrativa interna...; h) cuentan con patrimonio propio...; i) tienen un objeto...; j) finalidad y; k) régimen fiscal

²⁰¹ Adolfo J. Treviño Garza. *Ob. Cit.* P. 38

²⁰² Miguel Acosta Romero. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Mexico: Ed. Porrúa, 1993, P. 510-511

Podemos citar como ejemplos de este tipo de organismos los siguientes: La Comisión Federal de Electricidad, la cual suministra la energía eléctrica, Petróleos Mexicanos, que dentro de sus múltiples funciones una de ellas es la explotación del petróleo, entre otras.

Las empresas de participación estatal siguiendo al autor del libro titulado "Teoría General del Derecho Administrativo" son aquellas organizaciones técnico económicas, de los factores de producción, fundamentalmente trabajo, naturaleza y capital, para obtener bienes o servicios destinados al consumo, con intención de obtener beneficios,²⁰³ siendo sus características las siguientes: a) que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento del trabajo; b) que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente, c) que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo este señalar las orientaciones de la misma y; d) el régimen de la empresa combina normas de derecho público y privado.

Así tenemos por vía de ejemplo, Nacional Financiera, S.N.C. Banco de México, S.N.C., Banco Nacional de Servicios Públicos, S.N.C. entre otros.

Por autoridades municipales debemos entender la potestad que tienen los Municipios de emitir resoluciones y realizar actos que incidan en la esfera jurídica de los particulares²⁰⁴

1. A nivel estatal.

Antes de iniciar este apartado, es importante destacar que todos estos Tribunales Administrativos,²⁰⁵ han nacido antes de la reforma constitucional al artículo

²⁰³ *Ibid* Pp. 511-512

²⁰⁴ Adolfo J. Treviño Guzmán *Ob. Cit.* P. 12

²⁰⁵ En la actualidad hasta donde sabemos existen tribunales de lo contencioso administrativo en los siguientes estados Distrito Federal (1971), Sinaloa (1976), Sonora (1977), Hidalgo (1982), Jalisco (1984), Querétaro (1986), Estado de México, Guerrero, Guanajuato y Yucatán (1987), Baja California, Chiapas y Veracruz (1989), Morelos (1990), Nuevo León (1991) y San Luis Potosí (1992)

116 en el cual se establece la base para su creación, con excepción hasta donde sabemos del Estado de Nuevo León que fue instituido con posterioridad al término perentorio que señala el artículo segundo transitorio del decreto de la citada reforma. Dicha reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación en fecha 17 de marzo de 1987.

Según se advierte, con los Tribunales Administrativos Locales ha ocurrido un fenómeno igual al de 1936. Es decir, han sido creados sin una base que los apoye en la Constitución Federal. Si bien es muy probable que en las constituciones locales hubo de preverse tal base, juzgamos que ésta no es suficiente.

De conformidad con el artículo 116 fracción IV, actual V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes estudiado en armonía con el numeral 63 fracción XLV²⁰⁶ de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado tiene competencia para conocer y resolver las controversias y conflictos entre los particulares y el Estado al estatuir dicho artículo lo siguiente.

"Instituir mediante las leyes que expida el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de autonomía plena en pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre el Estado y los Municipios, los organismos descentralizados y empresas participación estatal o municipal y, los particulares, estableciendo las normas de su organización, su funcionamiento, los requisitos para nombramientos, licencias y renuncias de los Magistrados que la integren, sus procedimientos y recursos contra las resoluciones que se pronuncien".

²⁰⁶ Adicionada mediante decreto No. 100 publicada en el Periódico Oficial del Estado en fecha 20 de noviembre de 1992, como quedó transcrita, por lo que es de destacarse, que la adición referida e incorporada a la Constitución Local fue posterior a la promulgación y publicación de la Ley Orgánica y Código Procesal ambos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Estado los cuales fueron publicados en el mismo órgano oficial en fecha 5 de julio de 1991, mediante decretos Nos. 213 y 211 respectivamente, también son de hacer notar al lector que de conformidad con el artículo segundo transitorio del decreto de reforma al artículo 116 fracción IV constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 17 de marzo de 1987, se tenía la obligación por parte de las entidades federativas de instituir el Tribunal Contencioso a más tardar dos años después contados a partir de la fecha de publicación de esta última reforma, por lo que si el Tribunal de lo Contencioso del Estado nació para la vida jurídica el 5 de julio de 1991, resulta que es a todas luces inconstitucional toda vez que transcurrió el plazo perentorio que señalaba dicho decreto. Mas sin embargo, solo se apunta mas no se aborda por no ser materia de estudio en esta ocasión de tal situación.

Según vimos en el capítulo cuarto inciso b) punto 3.3.2,²⁰⁷ existe la facultad constitucional para instituir Tribunales Contenciosos Administrativos estatales en cada entidad federativa, con competencia limitada para dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares de conformidad con el artículo 116 de nuestro Código Fundamental, y de la lectura del artículo 63 fracción LXV existe además, en el Estado de Nuevo León, competencia, para que dicho Tribunal conozca y resuelva controversias y conflictos entre la Administración Pública Municipal y los particulares.

Es por ello, que, en este estudio no podemos dejar de acudir a la doctrina administrativa a efecto de que nos aclare la situación que antecede y que parece ser contradictoria con las disposiciones constitucionales federales, por lo que los estudiosos del derecho administrativo estatal, principalmente, el Lic. Adolfo J. Treviño Garza, manifestó en diversas conferencias su posición ante este tema que podemos resumir en los siguientes términos:

"Dicho Tribunal tiene competencia para conocer de las controversias entre los Municipios y los particulares, atento a lo dispuesto por los artículos 49 y 124 de la Constitución Federal de la República, y por ende, este tipo de controversias no invade la esfera de competencia de los Municipios..."²⁰⁸

También es indispensable observar en este estudio, la posición de los estudiosos del derecho administrativo en el ámbito federal, representados en este estudio por el Lic. Alfonso Nava Negrete, quien tiene una tesis contraria a la antes expuesta, la cual se encuentra visible y es desarrollada en la obra denominada: "reformas constitucionales de la renovación nacional" con el tema llamado: "el artículo 116 constitucional y la justicia administrativa local", en el cual señaló lo siguiente:

"Todas las leyes de justicia local atribuyen a los Tribunales ambas justicias, la estatal y la municipal, pero se pregunta sobre que base constitucional se procede de este modo..."²⁰⁹

²⁰⁷ Véase páginas de la 171 y 172 de esta obra

²⁰⁸ Adolfo J. Treviño Garza. *Op Cit.*

²⁰⁹ Alfonso Nava Negrete. *El artículo 116 constitucional y la justicia administrativa local* contenido en la obra denominada "reformas constitucionales de la renovación nacional" México. Ed. Porrúa. 1987. P. 594

Y deja entrever una posible solución a la problemática antes planteada, consistente en la invasión de esferas competenciales del Municipio por parte del Tribunal de lo Contencioso del Estado al conocer y resolver controversias entre los ayuntamientos y los particulares, en estos términos:

"...bastaría con agregar a la fracción IV que las controversias que se suscitan entre la Administración Pública estatal y municipal y los particulares..."²¹⁰

Y nosotros podemos agregar otra posible solución, la cual fue tratada ampliamente en el epígrafe 11 del capítulo segundo de esta investigación,²¹¹ consistente en la celebración de un convenio previo entre los ayuntamientos y el Estado de Nuevo León a través de los titulares del Poder Ejecutivo a que correspondan mediante el cual se otorga al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado la facultad de conocer y resolver las controversias que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los particulares con apoyo en lo dispuesto a nivel constitucional por el artículo 115 fracción III último párrafo y IV inciso a) último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra establece:

"...Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda."

"...Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones."

2. A nivel municipal.

*"Dónde el derecho se instala por la fuerza,
el derecho queda sin fuerza."
Proverbio alemán*

Siendo que este apartado es el que da sustento a nuestra investigación; es necesario, recordar lo que apuntamos con anterioridad, al decir, que dentro de la

²¹⁰ *Ibid.* P 594

²¹¹ Véase de la página 103 a 109 de esta investigación

doctrina administrativa mexicana existen dos corrientes opuestas, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad o mejor dicho anticonstitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso administrativo del Estado para conocer y resolver controversias y conflictos de índole municipal, por lo que a continuación expondremos un análisis de ambas corrientes de lo que ha sucedido en la praxis jurídica en el Estado de Nuevo Leon



Iniciemos pues, el estudio de los partidarios de la doctrina administrativa que afirma la constitucionalidad de dicho Tribunal para conocer de estas controversias diciendo que éstos manifestaron que de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes estudiado en armonía con el numeral 63 fracción XLV de la Constitución Política del Estado de Nuevo León arriba transcrito, el citado Tribunal tiene competencia y además porque encontraron en nuestro más Alto Tribunal de Justicia la voz que apoyara sus afirmaciones, cuando éste último emitió la tesis de jurisprudencia definida en la controversia constitucional 1/95 promovida por el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, contra actos del Congreso, Gobernador, Secretario General de Gobierno y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del propio Estado, la cual se transcribe a continuación:

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 de 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 comprendido 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 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
Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Diciembre de 1997 Tesis: P/JJ. 100/97 Página: 540 Materia: Constitucional, Administrativa.

Precedentes

Controversia constitucional 1/95 Jesus Hinojosa Tijerina y Miguel Gomez Guerrero en su carácter de presidente municipal y sindico 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 Guitron Secretaria Irma Rodriguez Franco El Tribunal Pleno en su sesion privada celebrada el diecisiete de noviembre en curso, aprobo, con el numero 100/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. Mexico. Distrito Federal. a diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y siete

Nota La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 1/95 aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III-Mayo, pagina 315

Por lo que toca a los partidarios de la corriente doctrinal que niega la constitucionalidad de dicho Tribunal para conocer de las controversias de índole municipal manifestaron que existe una contradicción en los postulados de la tesis jurisprudencial que antecede porque la primera parte de la misma concluye en el sentido de que no implica una invasión a la esfera de los Municipios, en cambio, en su parte final señala que si bien el Municipio es un nivel de gobierno con una esfera de competencia propia, ella se encuentra constitucionalmente limitada, a lo establecido en la legislación local de la entidad federativa en que se ubica, salvo el caso en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga expresamente el ejercicio absoluto de determinadas facultades.

Esta situación se debe en forma primordial a que no existe en nuestra legislación positiva una figura que regule el campo de acción o mejor dicho la competencia de los Municipios en el ámbito federal, pues el artículo que más se asemeja a esta situación es el 124 constitucional, y se refiere exclusivamente a los

conflictos de competencia que surjan entre las entidades federativas y la Federación, ésta última entendida como nivel de gobierno.

Indiscutiblemente que por las partes que intervienen en este tipo de controversias, es decir, los Municipios y particulares, debería existir un Tribunal Contencioso Administrativo municipal, atendiendo según la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al espíritu de la reforma constitucional al artículo 115 de fecha 3 de febrero de 1983, la cual tenía por objeto la autonomía de los Municipios con respecto de los Estados a los cuales pertenecen; esto quiere decir, a nuestra manera de ver, que coexistirían en un mismo territorio dos poderes distintos con atribuciones bien definidas; es decir, por un lado, el poder estatal y por otro, el poder municipal, como han coexistido también en un mismo territorio, desde el nacimiento del federalismo cuando éste se instauró dentro de territorio nacional la autoridad federal y la estatal.

De lo anterior, podemos inferir, que el gobernado se encuentra ante tres niveles de gobierno distintos, lo que conlleva a tener que respetar las disposiciones de nueve poderes constitucionalmente reconocidos, es decir el poder judicial, el poder ejecutivo y el poder legislativo, en sus tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal; pero esto es tema de otro estudio, razón por lo que solo lo apuntamos pero no lo abordamos.

Volviendo a nuestro tema de estudio, consideramos un error la afirmación de la tesis de jurisprudencia, ya que definitivamente las controversias entre Municipios y particulares que conoce y resuelve el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, si invade la esfera competencial de los Municipios atento a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional que señala la obligación de los jueces de cada Estado a arreglarse a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las constituciones o leyes de los Estados, correlacionándolo con lo dispuesto en el artículo 128 del mismo ordenamiento y que para mayor abundamiento se transcribe a continuación:

"Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen."

Igualmente nos apoyamos en la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha emitido diversos pronunciamientos sobre la supremacía constitucional. Sin embargo, solo a uno nos permitimos transcribirlo:

CONSTITUCIÓN FEDERAL.- Las constituciones particulares y las leyes de los Estados no podran nunca contravenir las prescripciones de la Constitución Federal, ésta es, por consecuencia, la que debe determinar el limite de acción de los Poderes Federales, como en efecto lo determina, y las facultades expresamente reservadas a ellos, no pueden ser mermadas o desconocidas por las que pretendan arrogarse a los Estados

Tesis jurisprudencial 112, Apéndice 1985, Pleno, Octava Parte, página 174.

Nos basamos además, para decir que sí invade la esfera competencial de los Municipios, el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León cuando conoce y resuelve controversias entre los particulares y los Municipios en los siguientes hechos

Primero.- Siendo inobjetable que el concepto del vocablo "*invasión de esferas*" consiste en la usurpación de facultades que para un Estado o un Municipio derivan de la Constitución General; que son las materias a que hacen referencia los artículos 115 y 116 constitucionales, o como bien expresa Genaro Góngora Pimentel den su libro titulado "El juicio de Amparo" presupone una usurpación de facultades o funciones que constitucionalmente corresponden en exclusiva, respectivamente, a la Federación o a los Estados, de manera que, al emitir un acto de autoridad, uno se arroga facultades o funciones que corresponden al ámbito jurídico que la Carta Magna establece a favor de otro,²¹² toca en este momento, señalar las causas por las cuales se invade la esfera competencial de los Municipios.

²¹² Genaro Gongora Pimentel *El juicio de Amparo*. Mexico. Ed Porrúa. P. 151

Bajo nuestro personal punto de vista, la invasión de esferas competenciales a los Municipios, tiene una proyección mayúscula dentro de nuestro derecho administrativo, ya que si bien es cierto, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el fallo dictado el 17 de noviembre de 1997 y publicada en el Semanario Judicial de la Federación en el mes de diciembre de ese mismo año, el cual resuelve en definitiva la controversia constitucional 1/95 consideró 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 pública municipal no invaden la esfera competencial de los Municipios..."

Bajo el razonamiento anterior, consideramos que el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mencionado no es el adecuado, ya que establece parte de la solución a la problemática central planteada en este estudio pues insiste en manifestar y afirmar que el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León es competente para conocer de las controversias entre los Municipios y los particulares pues ello se desprende de una interpretación sistemática y armónica de lo dispuesto en los artículos 115 y 116 fracción IV, actual V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que con base en esto se fundamenta su posición; como vimos anteriormente, el derecho municipal, se está desarrollando a pasos agigantados y deberá de estudiarse a la par con el derecho constitucional estatal y federal para lograr con ello una verdadera interpretación de las normas legales poniendo siempre de relieve el artículo 133 constitucional del Código Fundamental, para evitar con ello, una violación flagrante a las disposiciones constitucionales. Así tenemos por vía de ejemplo, en el Estado de Jalisco,²¹³ para que el Tribunal Contencioso Administrativo de ese Estado pueda conocer y resolver controversias que se suscitan entre sus ayuntamientos y los gobernados se firmaron convenios con el ayuntamiento, por tanto, estos convenios se realizarán con apoyo en las fracciones III último párrafo y IV inciso a) último párrafo del artículo 115 constitucional porque será

²¹³ Ver epígrafe 5.2 visible en la página 211 y siguientes de esta investigación.

una obligación de todos los Tribunales de lo Contencioso de los Estados de firmar este tipo de convenios para conocer de este tipo de controversias y los Municipios que no realicen este tipo de convenios se encontrarán en aptitud de crear sus propios Tribunales Contenciosos Administrativos en el ámbito municipal si así lo desean.

En la ejecutoria que venimos mencionado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera lo siguiente:

"El Tribunal Contencioso Administrativo está 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, situaciones que no implica una invasión a la esfera competencial de los Municipios, 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 de 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."

Aceptando sin conceder, la tesis de que los Municipios se encuentran supeditados a la voluntad de las legislaturas de los Estados, la Corte justifica la invasión de esferas a los ayuntamientos por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, pero a nuestro juicio, no encontramos que este órgano haya fundamentado su posición en una interpretación armónica y sistemática como lo ordena la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcriben:

INTERPRETACION DE LAS LEYES. La función interpretativa del juzgador no se limita a la aplicación servil e inconsulta de la letra del dispositivo legal. La interpretación ha de ir a desentrañar la intención normativa del precepto, del cual la letra no es siempre la expresión cabal del propósito del legislador. De ahí que sea obligatorio para el juzgador que interprete en forma sistemática la totalidad del ordenamiento y que no fraccione este en forma que, por la aplicación servil de un precepto se violara el sistema normativo estatuido en el ordenamiento legal.
Quinta Epoca Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: CXIII Pagina: 495

Amparo administrativo en revision 6772/51 G Kessel y Cia, S A 13 de agosto de 1952 Unanimidad de cinco votos La publicacion no menciona el nombre del ponente

INTERPRETACION DE LAS LEYES. Los principios filosoficos del derecho y de la hermeneutica juridica aconsejan que para descubrir el pensamiento del legislador es necesario armonizar o concordar todos los articulos relativos a la cuestion que se trate de resolver para en esa forma, conocer su naturaleza, sea para decidir entre los diferentes sentidos que la letra de la ley pueda ofrecer sea para limitar la disposicion, o bien, al contrario, para extenderla a los casos que el legislador parece haber olvidado, pero que se hallan evidenciados, supuesto que el organo legislativo regula de modo general, mediante las leyes que expide el conjunto habitual de las situaciones juridicas y delega en el juzgador la facultad de encajar los casos imprevistos dentro de esas normas generales, valiendose para ello de los procedimientos de la analogia o de la induccion, o del criterio existente dentro de las convicciones sociales que integran y orientan el orden juridico vigente *Quinta Epoca Instancia: Cuarta Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federacion Tomo: LXXXIX Pagina: 5083*

Amparo En Revision En Materia De Trabajo 8179/43 La Coalicion De Trabajadores Huelguristas De La Fabrica Ampolletas" S A 8 De Marzo De 1944 5 Votos

Tomo LXXIX Pag 5083 Precedente

Tomo LXV P 3890 Administrativa

Que ademas de los numerales supra citados, también se analice el numeral 133 del mismo ordenamiento, ya que al hacerlo exclusivamente con los numerales 115 y 116 fracción IV, actual V, obstruye el crecimiento natural del derecho constitucional municipal para crear si no un Tribunal de lo Contencioso Administrativo municipal, por el elevado costo económico al menos celebrar convenios previos con los ayuntamientos pertenecientes a esa entidad federativa y el Ejecutivo Estatal a fin de que el Tribunal de lo Contencioso a nivel Estatal pueda constitucionalmente conocer de controversias administrativas y fiscales de indole municipal, evitando a través de este mecanismo la invasión de esferas referida.

Inclusive, el articulo 116 fracción IV, actual V, solo establece que se podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo en los Estados dotados de plena autonomia para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, pero en la misma declaratoria agota su finalidad, porque en el momento mismo que se instituyó el dicho

Tribunal en el Estado de Nuevo León se cumplió con el desideratum del constituyente, pero en esta misma no se establece la facultad de que éste órgano jurisdiccional creado al amparo de esta disposición constitucional tenga atribuciones para conocer y resolver controversias entre un ayuntamiento y un particular, como si sucede en el referido artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco, disposición que con un criterio más amplio, estructura el correcto desenvolvimiento de las instituciones del derecho administrativo y fiscal municipales.

Elisur Arteaga Nava considera a los convenios celebrados entre los ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado, como instrumentos indispensables para el respeto de la autonomía municipal porque con ello, se evita, la invasión de esferas competenciales por parte del Estado, al que pertenecen, en relación con las facultades expresas, implícitas y concurrentes antes estudiadas.

Para que podamos considerar las controversias entre Municipios y particulares resueltos por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León como no violatorios de la esfera competencial de los ayuntamientos es necesario, que veamos las principales características de la teoría de la competencia en nuestro derecho positivo; siendo la definición de este vocablo como la manera de atribuir a cada nivel de gobierno determinadas facultades, así verbigracia, a la Federación, se le otorga, la facultad de imponer impuestos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 fracción IV del Código Fundamental (concurrente con las entidades federativas, inclusive con las entidades municipales a partir de la reforma realizada el 3 de febrero de 1983, pues a través de ésta se le concedió la facultad tributaria a estos entes gubernamentales), porque la autoridad que goza de ella, tiene la posibilidad exclusiva de ejercerla, salvo cuando las atribuciones sean concurrentes, pues ello implicaría una coexistencia de niveles de gobierno para ejercerlas.

La razón de ser de que las atribuciones otorgadas a cada nivel de gobierno estén bien definidas es con el fin de establecer un radio de acción de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, surgiendo beneficios inmediatos y cuantificables a favor de las propias autoridades, y en segundo plano a los particulares, pues por lo que toca a las primeras de ellas no se desgastan en tratar de defender sus prerrogativas y derechos y por lo que toca a los segundos tener la certeza jurídica de que ante el órgano jurisdiccional en que interpongan sus medios de defensa, sean los idóneos para resolver las controversias, pues es bien sabido por ejemplo que, el Municipio de San Pedro Garza García en los años de 1993 y principios de 1994, una vez que el particular obtenía una sentencia favorable a sus intereses por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, la Administración municipal de este en ocasiones no obedecía lo ordenado por aquel, pues desconocía la autoridad de este Tribunal para que le pudiera ordenar y mucho menos realizar el Municipio lo ordenado por aquel en la sentencia, lo que conlleva a los particulares o gobernados a obtener una victoria pírrica y como consecuencia un real estado de indefensión ante este nivel de gobierno teniendo que recurrir el gobernado al juicio de amparo

También es necesario hacer notar, que en la sentencia de la controversia 1/95 en el segundo punto resolutivo, se dictó: "la parte actora no probó su acción".

Luego entonces, para lograr una mayor precisión de lo antes manifestado, debemos recurrir a exponer el concepto del término "**acción**".

Siendo que el connotado maestro García Maynez define al vocablo acción con una precisión inigualable, pasamos a transcribir lo expuesto en su libro titulado "Introducción al Estudio del Derecho" referente a este tema:

"Es la facultad de pedir a los órganos jurisdiccionales la aplicación de las normas jurídicas a casos concretos, ya sea con el propósito de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya con el de declarar la existencia de una obligación y, en caso necesario, hacerla efectiva."²¹⁴

²¹⁴ Eduardo García Maynez Ob. Cit. P. 229

De la definición anterior, podemos llegar a concluir que la intención del Pleno de la Suprema Corte al señalar en su punto resolutivo segundo, que "el actor no probó su acción", quiso decir, que el Municipio de Monterrey, no obtiene una sentencia favorable, porque aún y a pesar de que existía una situación jurídica dudosa, éste no pudo plantear de manera adecuada sus argumentos, por lo que se deduce lógicamente lo que se expresó en el punto resolutivo tercero de la sentencia en comento.

Y como consecuencia de lo anterior, en su punto resolutivo tercero, se señaló: "se reconoce la validez de los actos de la legislatura, Gobernador, Secretario de Gobierno y Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León..."

Adicionalmente, a todo lo anterior, la tesis jurisprudencial en comento, ya no se ajusta a la realidad jurídica de nuestro Estado, pues de conformidad al artículo primero transitorio de ley denominada: "Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León" ésta entraría en vigor a los sesenta días hábiles contados a partir de su publicación en el Diario Oficial del Estado; es decir, que si la mencionada ley fue publicada en ese órgano oficial el día 21 de febrero de 1997 mediante decreto No. 386 ésta entró en vigor el día 22 de mayo de ese mismo año; la cual abroga la Ley Orgánica y el Código Procesal del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León según lo dispone el artículo segundo transitorio; pues al dictar el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la sentencia relativa a la controversia constitucional 1/95, la cual se basó en los ordenamientos actualmente abrogados, en fecha diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

Por otro lado y siguiendo el mismo orden de ideas, y el razonamiento del Licenciado Elisur Artega Nava al manifestar que: "*en los casos de que un poder local: Congreso, Gobernador o Tribunal Superior...*", y nosotros podemos agregar concretamente el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, "*...invada el campo de acción que para un Municipio deriva de la Constitución*

General, independientemente de que se viole la Constitución Local, el acto implica una violación a la General, esa circunstancia es la que le da competencia a la Corte"; y concluye señalando que: "...respecto de los Municipios, las materias de las que, en una controversia pudieran conocer el Pleno de la Corte, son violaciones al artículo 115 constitucional..."

En el caso particular que nos ocupa, el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado violó lo dispuesto por el artículo 115 fracciones III último párrafo y IV inciso a) último párrafo del ordenamiento en comento, que se refiere a los convenios municipales.²¹⁵

También es cierto que, como se observó en el apartado "b" inciso epígrafes 3 y 5 del capítulo tercero de este estudio, referente a las controversias constitucionales, los juristas no se encuentran debidamente capacitados para desarrollar una verdadera defensa de la autonomía municipal, y esto se demuestra con el resultado de la controversia constitucional 1/95.

Es por ello, que exhortamos a nuestros compañeros a realizar su trabajo con una dedicación y adecuación de la norma jurídica a la realidad sociopolítica de nuestro país, pues como se puede observar en este estudio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, primero, manifestó estar apoyando y ayudando a sostener una autonomía municipal a tal grado, que llegó inclusive, a ir más allá de lo que disponía la legislación vigente en ese momento, pues el artículo 105 constitucional originalmente no contemplaba a los Municipios, sino más bien tuvo que reformarse dicho precepto para permitirles a ellos, de forma expresa, ser actores en ella y atribuirle al Pleno de la Corte, competencia para conocer de esa clase de controversias, al otorgarle una vía de defensa denominada "*controversia constitucional*" a los Municipios cuando se vean vulnerados o restringidos los derechos públicos que le fueron reconocidos

²¹⁵ Véase sobre este tópico, infra punto II del apartado III del capítulo segundo, visible en la página 103 a 109 de esta investigación

Segundo.- Se pronunció en fecha reciente a través de la tesis de jurisprudencia visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VI, Diciembre de 1997, Página 539, que los Tribunales Contenciosos de las entidades federativas son constitucionales para resolver las controversias que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los particulares, pues dicha tesis estatuye en lo conducente lo siguiente:

"...de la reforma al artículo 116 fracción IV, se colige que se faculta a los Estados para instituir Tribunales Contenciosos Administrativos 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..."

Si bien es cierto los Municipios tienen una competencia propia, ésta es limitada y la excepción se origina cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga expresamente el ejercicio absoluto de determinadas facultades.

D) La adición de los Municipios en el artículo 116 fracción IV de la Carta Magna.²¹⁶

En este apartado, se hace necesario traer a colación, lo que apuntamos en el capítulo segundo, inciso "b" punto 8 de esta investigación²¹⁷ relativo a lo que se señaló como preámbulo con la diferencia que en esta sección se realiza el estudio y propuesta de reformas al artículo 116 fracción IV, actual V, constitucional

Pasaremos ahora, al estudio del proyecto de reforma constitucional al artículo 116 fracción IV Constitucional en relación con el artículo 115 del mismo ordenamiento.

²¹⁶ Este apartado es una parte del proyecto de reformas que presenté el suscrito en fecha 30 de marzo de 1998 y que fuera recibido por la Oficina de Pares de la II Cámara de Diputados en fecha 3 de abril del mismo año, al amparo de la convocatoria realizada por la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados del II Congreso de la Unión por mandato del Pleno de la LVII Legislatura, la cual se denominó "*Foro de estudios de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*" y que quedara registrada ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor Registro Público del Derecho de Autor con número de registro 03-1889-090/17511000-01

Es necesario hacer la aclaración que en esta sección se adecua lo que expresamos en este proyecto, para evitar repeticiones innecesarias en el desarrollo de esta investigación

Vease página 99 y siguientes de esta obra

El 17 de marzo de 1987 aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como quedo transcrita en páginas anteriores, y por otro lado, la exposición de las dos corrientes que nacieron con esta reforma, nos resta señalar que en el Distrito Federal no sucede tal situación, en virtud de que en él no existen Municipios sino Delegaciones, por lo que la inconstitucionalidad no nace, pero es de advertir que el Gobernador de Distrito Federal a través de su titular el C. Ing. Cuahutémoc Cárdenas Solórzano ha manifestado y hecho pública su intención de convertir las Delegaciones en Municipios lo cual conllevaría a la situación que viven actualmente algunos de los demás Estados de la República naciendo con ello, dicha inconstitucionalidad, o mejor dicho anticonstitucionalidad.

Para resolver dicha situación los Estados de la República han optado por diversos caminos, así por ejemplo la Constitución Política del Estado de Colima en su numeral 78 como se vera más adelante,²¹⁸ señala la obligación de que se celebren convenios previos entre los Ayuntamientos y el Estado para el conocimiento por parte de dicho Tribunal, de las controversias administrativas y fiscales de indole municipal. En cambio, en el Estado de Nuevo León en su numeral 63 fracción XLV²¹⁹ de su Constitución antes transcrito no sigue el camino estipulado por su similar de Colima, lo que hace que surjan conflictos en materia constitucional estatal tendientes a determinar su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Lo anterior hace necesario su investigación a profundidad como se pretende lograr con este estudio.

Al Lic. Adolfo J. Treviño cuando era Magistrado de dicho Tribunal en nuestro Estado, se le cuestiono en la conferencia sobre la justicia administrativa en Mexico, que pronunció en la UdeM el 3 de noviembre de 1994 que pensaba con que la fracción XLV del artículo 63 de la Constitución del Estado de Nuevo Leon permitiera la invasión de esferas competenciales del Municipio por parte del Tribunal Contencioso,

²¹⁸ Véase página 211 de este estudio

²¹⁹ Véase página 201 de esta obra

al respecto dijo que. *"quedó establecida, su facultad implícitamente tomando como principio que el Municipio es libre y es la base de la división territorial y segundo, ...el sistema jurídico mexicano está sostenido en una división de poderes que es el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial y no incluye como poder aparte al Municipio..."*²²⁰

Pudiera resolver dicho conflicto la adición de los Municipios al cuerpo de la fracción IV del numeral 116 de la Carta Magna, el cual no creemos que fuere viable en virtud de que atentaría con el espíritu de otorgar a los Municipios dentro de la Federación como un cuarto poder porque para poder ser congruente con el proyecto de reforma al artículo 40 constitucional antes señalado,²²¹ es menester pues, que se siga la idea expresada por la Constitución Política del Estado de Colima, en virtud de que ésta no invade la esfera competencial de los Municipios evitando con ello, la inconstitucionalidad de los Tribunales Contenciosos Administrativos de los Estados que se encuentran en una situación similar a la del Estado de Nuevo León.

También permitiría la posibilidad a todos los Municipios de México, de decidir si desean que el Tribunal Contencioso de sus Estados resuelvan sus controversias y conflictos con los particulares, logrando con ello avanzar hacia un auténtico federalismo cada vez mas como el que deseamos los mexicanos y que al amparo de lo estipulado en la Reunión de Trabajo titulada: *"Avances y Perspectivas hacia un Nuevo Federalismo"* que con motivo de la celebración del octogésimo aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal convocó a los gobernadores de los Estados que tuvo como propósito enriquecer las tareas que el Gobierno de la República ha venido proponiendo para impulsar un Nuevo Federalismo.

²²⁰ Adolfo J. Trevino Garza - *Ob. Cit.* P. 360 de esta investigación

²²¹ Véase paginas de la 90 a 97 de esta obra

Es por ello, que se invita a adicionar en un párrafo el artículo 116 en los términos establecidos por el artículo 78 de la Constitución Política del Estado de Colima a fin de obligar a los Estados a respetar la competencia de los Municipios.

Independientemente de todo lo anterior, el artículo 115 Constitucional señala que el Municipio es libre y si por libre entendemos que tiene libertad política para hacer o dejar de hacer no veo porque la necesidad de encontrarse el Municipio supeditado a la voluntad del Estado, el cual en ocasiones lo manipula para que realice actos que favorezcan los intereses de éste y no los de la comunidad.

Por los motivos expuestos, propongo que se modifique el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos.²²²

TEXTO VIGENTE

TEXTO PROPUESTO

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

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

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a las Constituciones de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a las Constituciones de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I.- a III -

I - a IV -

IV.- Las Constituciones y las leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-

V.- Para el conocimiento, por parte de dicho Tribunal, de las controversias administrativas y

La propuesta aquí transcrita fue elaborada antes de la reforma al artículo 116 constitucional, donde se establecía en la fracción IV la facultad y tienen las entidades federativas de impartir la justicia administrativa, por lo que preferimos en lugar de adecuar dicha propuesta, dejarla como fue presentada ante el Congreso de la Unión

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.

V.- a VI -
..... ;

fiscales de indole municipal, se requerirá de previo convenio que celebren los Ayuntamientos, con el Ejecutivo del Estado.

En caso de que algún municipio no desee adherirse mediante convenio, deberá instituir su propio tribunal.

Las fracciones V y VI pasarán a ser las fracciones VI y VII respectivamente.