

PARTE III

EL MUNICIPIO ACTUAL Y LA REFORMA AL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS FRENTE AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

El Municipio constituye con sus propias peculiaridades, uno de los poderes que existen en las entidades federativas al cual debe permitírsele el acceso a la controversia constitucional, en aras de hacer efectivos los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Amparo en Revisión 4521/90

sus conflictos y controversias con los particulares mediante la creación de Tribunales Contenciosos Administrativos de carácter municipal, se rompe con el principio de división de poderes consagrado en el primer párrafo del artículo 49 constitucional, antes transcrito, y cuya opinión fue apuntada en el capítulo segundo inciso b) punto 1 de este estudio.²²⁴

Nada más distante de la verdad jurídica, lo argumentado por el Lic. Adolfo J. Treviño, en su carácter de Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al contestar la controversia constitucional 2/93 promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, al sostener que:

"...Tampoco existe la violación al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque este artículo le da competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para "conocer las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en las que la Federación sea parte en los casos que establezca esta ley" Tampoco estamos en ninguno de estos supuestos, porque ya se dijo, las autoridades de un Municipio como el de Garza García, Nuevo León no está incluidas en él, porque no constituyen un Estado, ni otro poder. Consecuentemente, con base en dicha disposición tampoco se surte la competencia de esa H. Suprema Corte de Justicia, porque el citado Municipio se queja de una supuesta invasión de su soberanía por parte de esta Autoridad estatal..."²²⁶

Retomando nuestras ideas expuestas en el capítulo segundo no observamos obstáculo alguno para el establecimiento de Tribunales de lo Contencioso

²²⁴ Véase infra página 72 de esta obra

²²⁵ Cabe hacer la aclaración que en el argumento vertido por quien fuera Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado, hace referencia al artículo 105 constitucional, en los términos anteriores a como se encuentra redactado actualmente, toda vez que este, a la fecha de presentación de la demanda de controversia constitucional ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no había sido reformado y si analizamos con detenimiento dicha redacción, no se encontraba facultado constitucionalmente el Municipio para promoverla, porque el Municipio no tenía a nivel constitucional -y sigue sin tenerlo- el carácter de poder, por lo que a juicio del Lic. Adolfo J. Treviño, al no tener reconocido dicho carácter no puede ocurrir a la controversia constitucional, y por tanto desconoce la competencia del Pleno de la Suprema Corte para conocer del asunto planteado por el Municipio de San Pedro Garza García, pasando por alto, el criterio sustentado por nuestro más Alto Tribunal en el sentido de declarar mediante Amparo en Revisión 1521/90 que el Municipio sí tiene el carácter de poder. Todo lo anterior, conlleva a que en la sentencia de la controversia de referencia, ese órgano jurisdiccional se haya manifestado en el sentido de declarar procedente dicha controversia constitucional puesto que sí tiene competencia para conocer de ella. Cabe agregar en este mismo sentido el comentario sustentado por el maestro Jesús Arteaga Nava al señalar que en virtud de dicho criterio, se tuvo que otorgar al Municipio la facultad de ocurrir a la controversia constitucional. Remito al lector a la cita No. 142 de esta investigación, donde se transcribe textualmente dicho comentario.

Administrativo de carácter municipal, ya que el Municipio es libre y es la base de la división territorial. Así se desprende del artículo 115 párrafo primero del citado Código antes transcrito.

2.- La distribución de competencias.

El artículo 124 de la Constitución General establece el sistema de distribución de competencias²²⁶ y retrotrayendo lo que vimos en el capítulo segundo, y para concluir aquí en éste, es de señalarse que el poder es uno solo y la competencia es la que se distribuye entre los diferentes niveles de gobierno; es decir, a las entidades federales, estatales y municipales, es por ello, que ahora nos toca analizar el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya desde el punto de vista del derecho administrativo, el cual los juristas que pretenden defender la constitucionalidad del Tribunal en estudio, para conocer y resolver las controversias suscitadas entre los Ayuntamientos y los particulares, sostienen que de acuerdo al artículo arriba citado, le otorga al Estado, dicha facultad de manera implícita y que en armonía con el numeral 63 fracción XLV de la Constitución Local, la cual faculta al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado para conocer y resolver las controversias y conflictos entre los particulares y los Municipios y cuya transcripción literal fue apuntada en el capítulo quinto apartado c) inciso 1 de este estudio.²²⁷

3.- El debido proceso o garantía de legalidad.

Otro de los fundamentos con los que cuentan, los juristas de la corriente que pretende defender la constitucionalidad del multicitado Tribunal, para conocer y resolver controversias que se susciten entre los Municipios y los particulares es la garantía de legalidad consagrada en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución General, que a la letra establece.

²²⁶ Véase página 18 de esta investigación

²²⁷ Véase página 201 de este estudio

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

Esta garantía es la que mayor protección imparte al gobernado dentro de nuestro orden jurídico constitucional es la legalidad consagrada en el artículo antes citado, a tal punto que la garantía de competencia queda comprendida dentro de ella.

De esta guisa, ¿qué debemos entender por "causa legal del procedimiento"? Es el acto o serie de actos que provocan la molestia de la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado, realizados por la autoridad competente, deben no-solo tener una causa o elemento determinante, sino que éste sea legal, es decir, fundado y motivado, en una ley en su aspecto material, esto es, en una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas.

Por lo que toca a la exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones a saber:

- a) En que el órgano del Estado de que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica; es decir, en la ley o en el reglamento, para emitirlo.
- b) En que el propio acto se prevea en dicha norma.
- c) En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan.
- d) En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

U

Por lo que toca al concepto de motivación de la causa legal del procedimiento implica que existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude

U

la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que, las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.

La motivación legal no siempre exige que la referida adecuación sea exacta, pues las leyes otorgan a las autoridades administrativas y judiciales lo que se llama *facultad discrecional* para determinar si el caso concreto que vayan a decidir encuadra dentro del supuesto abstracto previsto normativamente. La mencionada facultad dentro de un régimen de derecho donde impera el principio de legalidad, debe consignarse en una disposición legal, pues sin ésta, aquella sería arbitraria, es decir, francamente conculcadora de la garantía de legalidad. La discrecionalidad entraña una potestad decisoria que se mueve dentro de los supuestos generales consagrados en la norma jurídica.

Por todo lo antes expuesto, la coexistencia de la fundamentación y motivación de un acto de cualquier autoridad, deberán contener dichas garantías constitucionales para que éste no constituya una violación al numeral en comento, suponiendo que tampoco se contravengan las demás garantías que éste y los demás preceptos constitucionales consignan

Por vía de ejemplo, de actos violatorios de la garantía de legalidad, podemos citar los siguientes

a) Puede suceder, que el acto de molestia estribe en una ley auto-ejecutiva, por lo que la violación de la garantía supracitada se origina por la contravención que dicha ley produzca a cualquier precepto constitucional, a cuya observancia necesariamente debe estar sometida. De esta guisa, la mencionada garantía protege todo orden establecido por la Constitución frente y contra cualquier norma de carácter secundario

Cuando se trate de un reglamento auto-ejecutivo, que supone la preexistencia de la norma u ordenamiento reglamentado conforme al artículo 89 fracción I del ordenamiento en comento, la contravención a la multicitada garantía individual se consuma en caso de que dicho reglamento viole, por si mismo, cualquier precepto de la Constitución, o revele alguna infracción a la ley que reglamente, ya que toda norma reglamentaria no debe concretarse sino a especificar o detallar la disposición o disposiciones legales correspondientes, sin rebasar su ámbito regulador.

- b) En caso de que una ley o reglamento afectados no sean auto-ejecutivos, es decir, que su eficacia normativa sobre la esfera del gobernado requiera su aplicación por algún acto de autoridad concreto y específico, la violación a la garantía de legalidad se produce al realizarse dicho acto aplicativo, de tal suerte, que a través de éste, puede hacerse valer en la vía de amparo la citada infracción constitucional.
- c) Los llamados actos arbitrarios en el sentido jurídico del concepto, o sea, en actos que no se apoyen en ninguna norma legal o reglamentaria (ausencia de fundamentación legal), en cuyo caso la violación a la garantía de legalidad es obvia y evidente.
- d) Cuando se trata de actos infractores de una norma que necesariamente deba regirlos, esto es, al realizar o producirse contrariamente a las disposiciones legales o reglamentarias, y a mayor abundamiento constitucional, a las que deban estar sometidos; así como en el caso de que los actos de molestia refieran indebidamente a una situación particular concreta, una norma jurídica dentro de la que ésta no quede comprendida, es decir, falta de motivación.
- e) Si en un mandamiento escrito que contenga o del que emane el acto de molestia no se citan los preceptos legales o reglamentarios específicos en que se apoyen o tampoco se indiquen las razones para llevarlo a cabo en el caso concreto en que opere o vaya a operar

f) Tratándose de las leyes, y por extensión a los reglamentos, no rigen las garantías de fundamentación y motivación en cuanto que en tales ordenamientos se expresan los motivos que justifiquen sus disposiciones

Necesario es ahora, para la mejor comprensión de la garantía que estamos analizando acudir al derecho comparado, concretamente al de los Estados Unidos de Norteamérica, donde la misma garantía se llama *due process of law*,²²⁸ es decir, el debido proceso, la cual es una fórmula general, que ha servido para ejercer un control sobre el derecho legislativo o jurisprudencial de los Estados, es deducible del contenido de las enmiendas V y XIV de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América²²⁹

De acuerdo con dichas enmiendas, nadie puede ser privado de su vida, de su libertad o de su propiedad sin el debido proceso (without due process of law). En el espíritu de sus redactores, esta fórmula indudablemente no tuvo ningún significado particular; significaba simplemente, que la privación de la libertad o la expropiación debía ser regular, según el derecho. Sin embargo, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos se ha servido de ella para ejercer un control sobre la legislación y la jurisprudencia, tanto federales como de los Estados, las restricciones impuestas a la libertad o a la propiedad de los ciudadanos solo se han considerado legítimas cuando, según su apreciación eran razonables. De esta interpretación ha resultado una gran extensión del poder de las autoridades federales sobre las estatales

Rene David. *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*, México: El Aguilar, 1968. Pp. 316-317

²²⁸ La enmienda V reza de la siguiente manera: "Ninguna persona será detenida para que responda por un delito capital o infamante por alguna mala conducta sin un juicio de denuncia o acusación formulado por un Gran Jurado, salvo en los casos que se presenten las bucras terrestres o navales o en la milicia cuando estas estén en servicio efectivo en tiempo de guerra o de peligro público. Ninguno podrá ser inculcado a una persona dos veces por el mismo delito, al peligro de perder la vida o sufrir daños corporales. Tampoco podrá obligarse a testificar contra sí mismo en un caso penal ni se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso judicial. Tampoco podrá enajenarse la propiedad privada para darle usos públicos ni una compensación justa.

Por lo que toca a la enmienda XIV, esta establece que todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sujetas a la jurisdicción de estos son ciudadanos de los Estados Unidos y del Estado en el cual residen. Ningún Estado podrá hacer o poner en vigor ley alguna que menoscabe las prerrogativas o las inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos, ningún Estado podrá tampoco privar a persona alguna de la vida, la libertad o la propiedad, sin el debido procedimiento judicial. Ningún Estado podrá privar a ninguna persona que se encuentre dentro de su jurisdicción la protección igual de las leyes.

También en este punto, un ejemplo nos pondrá de relieve lo dicho al mostrarnos en que forma y movido por que tipo de consideraciones el Tribunal Supremo de los Estados Unidos puede evolucionar y modificar su jurisprudencia.²³⁰ Gedeon fue condenado a cinco años de prisión por robo con fractura por un Tribunal del Florida. Habiendo sido rehusada la asistencia de un letrado, pide al Tribunal Supremo de Florida que ordene su puesta en libertad, pero dicho Tribunal no admite su solicitud. Gedeon intenta entonces un recurso ante el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, basándose en la enmienda XIV: el Estado de Florida aduce le ha privado de su libertad sin observar el debido proceso (due process of law).

En una sentencia anterior (*Betts v. Brady*, 316 U.S. 455 <1948>) pronunciada por una mayoría de seis contra tres, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos había rechazado esta tesis. Los Estados tienen derecho a organizar a su modo e procedimiento criminal; rehusar los servicios de un abogado a un acusado indigente no supone violar esta garantía. Desde entonces, sin embargo se ha producido una evolución. Por el momento, el derecho a disponer de un abogado para el indigente que corre el riesgo de una pena privativa de libertad, está reconocido en treinta y siete Estados, en tanto que los otros ocho, sin reconocerlo formalmente, lo admiten en la práctica, solo cinco Estados mantienen una actitud contraria, pero incluso en esos Estados el indigente recibe asistencia jurídica en ciertas ciudades. La jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos también ha evolucionado; si en principio rehusa reconocer el derecho del indigente a un abogado, admite excepcionalmente este derecho en una serie de casos en los que se observan circunstancias excepcionales, éstas subraya el abogado de Gedeon, son muy variadas, ya que las hay de especies muy distintas. El derecho comparado, la declaración universal de los derechos del hombre ofrece otros argumentos, así como el hecho de que, de los diversos Estados a los que su similar de Florida ha pedido intervenir en el proceso para defender los derechos de los Estados, solo dos han respondido a esta invitación, en tanto que veintitres de ellos han intervenido como *amici curiae* a favor de Gedeon. E

²³⁰ *Gideon v. Wainwright*, 372 U.S. 335 (1963).

Tribunal Supremo de los Estados Unidos se deja convencer al dictar por unanimidad el repudio al principio afirmado en 1948 y anula, por violación del due process of law, la condena pronunciada contra Gedeon. El epílogo del asunto en comento merece ser recordado: procesado de nuevo por la misma causa. Gedeon rehusa, en el nuevo procedimiento, la asistencia de un letrado, se defiende a sí mismo y consigue su absolución.

4.- Imposible violación al artículo 13 constitucional.

El artículo 13 del Código Fundamental reza de la siguiente manera

"Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por Tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."

Este precepto contiene varias garantías específicas de igualdad, que son: a) la que nadie puede ser juzgado por leyes privativas; b) la de que nadie puede ser juzgado por Tribunales especiales, c) la de que ninguna persona o corporación puede tener fuero; d) la de que ninguna persona o corporación puede gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

En este sentido, y siguiendo el plan de trabajo de esta investigación exclusivamente en este apartado analizaremos el inciso b) antes transcrito, pues es el único que se aplica al caso concreto. Pasemos pues, a analizarlo.

La garantía específica a tratar en este apartado consiste en que nadie puede ser juzgado por Tribunales especiales, pero ¿que se entiende por Tribunales

especiales? Siguiendo lo expuesto por el maestro Burgoa en su libro "las garantías individuales" al señalar que "todos los órganos jurisdiccionales y, en general, todas las autoridades estatales tiene fijada su competencia legalmente, esto es, por una disposición general, abstracta e impersonal."²³¹

Para poder determinar a ciencia cierta cuáles son las características de un Tribunal especial hay que atender lo que sigue manifestando el maestro Burgoa, en el sentido de que lo que caracteriza a los Tribunales propiamente dichos o generales, así como cualquier autoridad estatal desde el punto de vista de su capacidad jurídica o competencia en el conocimiento de un caso concreto, es la permanencia de sus funciones ejecutivas o decisorias y la posibilidad de tener injerencia válidamente en un número indeterminado de negocios singulares que encajen dentro de la situación determinada abstracta constitutiva de su ámbito competencial. El primer carácter implica que la competencia o capacidad de una autoridad judicial, administrativa o legislativa no cesa cuando concluye el conocimiento íntegro de uno o varios casos concretos, sino que se conserva ilimitadamente en tanto una ley no la despoje de sus atribuciones y facultades. La segunda peculiaridad significa que la competencia o capacidad autoritarias se extiende a todos los casos presentes y futuros que se sometan o puedan someterse a la consideración del órgano estatal.

Por el contrario, un Tribunal especial sólo está capacitado para conocer de uno o varios casos concretos determinados, objetivo para cuya consecución fue expresamente establecido. Por consiguiente, cuando el conocimiento de estos negocios singulares y determinados en cuanto a su número concluye cabalmente, el Tribunal especial deja de tener capacidad para seguir funcionando. De todo lo anteriormente expuesto se colige que un Tribunal especial, así como cualquier autoridad estatal no judicial de la misma índole, por idénticas razones tiene una capacidad limitada y transitoria de conocimiento, esto es, contralida al negocio o negocios concretos y numericamente determinados para cuyo tratamiento fue creado,

de tal manera que, terminado este, el órgano mencionado deja de ser competente y capaz. La Suprema Corte ha sustentado un concepto análogo de Tribunal especial, al expresar que "por Tribunales especiales se entienden aquellos que se crean exclusivamente para conocer, en un tiempo dado, de ciertos delitos o respecto de determinados delincuentes..."²³²

Para concluir este apartado es necesario señalar la siguiente cuestión: la prohibición de que una persona pueda ser juzgada por "Tribunales especiales" ¿se refiere únicamente a los órganos jurisdiccionales propiamente dichos o, por el contrario, abarca a todas las autoridades estatales? Desde luego, estimamos que, en virtud de estar empleado el concepto "Tribunales especiales" en un sentido material, es decir, comprendiendo dentro de él a toda autoridad que desempeñe normalmente una función jurisdiccional, la citada garantía individual se puede hacer extensiva no sólo a los tribunales judiciales, sino a los administrativos y del trabajo.

5 - La supremacía constitucional.

Por lo que corresponde a este apartado y para concluir lo apuntado en el capítulo primero inciso G de esta investigación es necesario señalar que según los doctrinarios que afirman la constitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, el artículo 133 constitucional que contiene el principio de supremacía constitucional, no se observa violado por las disposiciones contenidas en su similar, Constitución Política del Estado de Nuevo León, en sus disposiciones concretas, artículo 63 fracción XLV por lo que toca a su contenido, toda vez que el Poder Legislativo estatal con fundamento en el mismo numeral del ordenamiento en cita, fracción I, así como el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, tiene la facultad de adicionar la Carta Magna Local y que si para adicionar la fracción XLV del artículo en comento se siguió el

procedimiento de adición contenido en los artículos 148 y 151 de la Ley Fundamental local no hay razón para considerar que es inconstitucional.

B) Análisis de los argumentos que niegan la constitucionalidad del Tribunal.

1.- Estudio de los artículos 15, 16 de la Ley Orgánica del Tribunal y los numerales 5, 10 fracción II inciso c) del Código Procesal del Tribunal vigente hasta antes de la entrada en vigor de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León.

Pasaremos pues, a transcribir dichos numerales de la Ley Orgánica del citado Tribunal, para que con posteridad analicemos detenidamente su contenido

“Artículo 15.- El Tribunal conocerá de los siguientes juicios que se inicien en contra de los actos, resoluciones o hechos definitivos, dictados por autoridades administrativas o fiscales u organismos descentralizados de la administración pública estatal y municipal del Estado de Nuevo León.

1) - Los que determinan la existencia de una obligación fiscal, de un crédito fiscal o den las bases para su liquidación.

2).- Los que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por la Ley de Hacienda del Estado o por la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado, indebidamente percibidos por éstos.

3) - Los que impongan sanciones no corporales por infracción a las Leyes y Reglamentos Estatales o Municipales.

4).- Los que constituyan responsabilidad administrativa en contra de Funcionarios, Empleados o Trabajadores, todos ellos al servicio del Estado o de sus Municipios.

5).- Los dictados en el procedimiento administrativo de ejecución, siempre y cuando se afirme.

a). Que el crédito que se exige se ha extinguido legalmente.

b). Que es un poseedor, a título de propietario, de los bienes embargados en el procedimiento administrativo de ejecución, seguido contra otras personas o que es acreedor preferente al fisco, para ser pagado con el producto de los mismos. El tercero deberá antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante la autoridad fiscal correspondiente

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

En los juicios que se promuevan por alguna de las causas a que se refiere esta fracción, no podrá discutirse la existencia del crédito fiscal.

6) - Los que causen un agravio en materia fiscal distinto al precisado en los incisos anteriores, así como todos aquellos actos realizados por cualquier autoridad administrativa, Estatal o Municipal, fuera del procedimiento de ejecución

7).- Los dictados en materia de pensiones con cargo al erario Estatal o de los Municipios de la entidad.

8).- Los que se refieren a contratos de naturaleza administrativa, en que sea parte el Estado o sus Municipios.

9).- Los relativos a la responsabilidad patrimonial extracontractual, reclamada del Estado o sus Municipios.

10) - Los relativos a las indemnizaciones que deban cubrirse a particulares, motivadas por la expropiación de bienes por causas de utilidad pública y que den motivo a controversia

11) - Los relativos a las indemnizaciones por daños o perjuicios por las infracciones en que incurran los funcionarios o empleados del Estado o Municipio de quienes provenga el acto administrativo impugnado.

12) - Los que se promuevan contra cualquier acto u omisión de las autoridades administrativas del Estado, de sus Municipios u organismos descentralizados que afecten los intereses jurídicos de los particulares.

13) - Los demás que determinen las leyes”.

“Artículo 16 - El Tribunal conocerá de los juicios que promuevan las autoridades estatales y municipales, así como los organismos descentralizados, para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a los particulares siempre que tales resoluciones sean de las materias previstas en el artículo anterior “

Por lo que toca, al Código Procesal de dicho Tribunal, los numerales en comento son los que se transcriben a continuación

“Artículo 5.- Cuando las leyes o Reglamentos del Estado o de los Municipios establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal; contra la resolución dictada en el recurso procede el juicio ante el Tribunal”.

"Artículo 10.- Serán partes en el procedimiento: II.- Los demandados tendrán ese carácter: c) Siempre será parte la Dirección Jurídica del Gobierno del Estado, si la resolución o acto impugnada es de naturaleza administrativa y el Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado si es de naturaleza fiscal. En el caso de que sea parte la autoridad Municipal la resolución de esta corresponderá al Síndico del Ayuntamiento, observándose lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal."

Por lo que hace a la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, sobre este tópico, encuentra su fundamento en el numeral 31 fracción II que a la letra dispone:

"Artículo 31.- Son facultades y obligaciones del Síndico Municipal o en su caso del Síndico Segundo.

II.- Intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y Cobranzas y en aquellos en que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al Municipio conjuntamente con el Presidente Municipal."

Esta situación dio origen a que los Municipios acudieran al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que esta resolviera en definitiva la situación sobre si se invaden esferas competenciales de los ayuntamientos con la actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de nuestro Estado al conocer y resolver controversias y conflictos de índole municipal a través de la figura de la controversia constitucional. lo anterior llevó a que éste órgano jurisdiccional radicara las demandas con los Nos. 2/93 y 1/95, entre otras, las cuales, la primera fue promovida por el Ayuntamiento de San Pedro Garza Garcia y la segunda, por su similar de Monterrey

Cabe hacer la aclaración, que la controversia promovida por el Municipio de San Pedro Garza Garcia en contra del Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo y Gobernador Constitucional del Estado, fue realizado con anterioridad a la reforma al artículo 105 constitucional de fecha 31 de diciembre de 1994, lo que trae como consecuencia pensar en el ámbito jurídico que se sobreseyera puesto que aparentemente ~~no~~ tenía competencia el Pleno de la Suprema Corte para conocer y

resolver sobre dicha litis.²³³ situación que en la realidad no aconteció, los razonamientos de esta controversia serán analizados con mayor detenimiento en el capítulo séptimo, apartado A) inciso 1) por lo que remitimos al lector a aquel apartado.²³⁴

Sin embargo, también es de destacarse, que la controversia promovida por el Ayuntamiento de Monterrey, en contra del Congreso, Gobernador Constitucional, Secretario General de Gobierno y Presidente del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, fue interpuesta con posterioridad a la mencionada reforma del numeral 105 constitucional, por lo que no se puede interponer la incompetencia por declinatoria como se hizo en la controversia constitucional 2/93, puesto que ya se encontraba en el texto de la Constitución reconocida expresamente dicha facultad de la Suprema Corte, por lo que los argumentos vertidos por las autoridades demandadas fueron diversos

Para concluir este apartado, es necesario transcribir, el criterio de la Corte con respecto a la problemática planteada, que a nuestro juicio, se aparta de una interpretación armónica y apegada a derecho, por las razones expuestas a lo largo de esta investigación, pero que para efectos de soportar los argumentos vertidos por los que defienden la constitucionalidad del Tribunal para conocer y resolver de este tipo de conflictos y controversias de índole municipal, a continuación se transcribe, el criterio que nació de la controversia constitucional No. 1/95

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS ARTÍCULOS 63, FRACCIÓN XLV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PROPIO ESTADO Y 15 DE LA LEY ORGANICA DE DICHO TRIBUNAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS Conforme a los citados preceptos corresponde al Congreso Local instituir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre el Estado los Municipios los órganos descentralizados y empresas de participación

²³³ Véase página 28 y 29 de este mismo libro.

²³⁴ Por contenido sus productos del 2000, el 15 de febrero de 2001, el Sr. Jefe de la Sala II se otorgó dicha facultad, dicho criterio aparece transcrita en el párrafo 1.2 de esta investigación.

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 esta 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. *Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Diciembre de 1997 Tesis: P./J. 101/97 Página: 539 Materia: Constitucional, Administrativa*

Precedentes

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 general de Gobierno y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del propio Estado 7 de diciembre de 1995 Once votos. Ponente Mariano Azuela Guitrón 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

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 página 315

2.- Estudio de los artículos 17, 30 y 33 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León en vigor.

Por lo que se refiere al artículo 17 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, el cual se refiere a la competencia de dicho Tribunal es necesario remitir al lector al apartado "c" del capítulo quinto de este estudio, donde analizamos esta situación y tener por reproducido todo el texto que en aquella parte de esta investigación se realizó, todo con el objeto de obviar repeticiones innecesarias.

Sin embargo, en aquella ocasión, dejamos fuera del análisis los artículos 30 y 33 de la citada ley, situación que nos hace necesario, realizar su estudio en esta sección, para tal efecto se transcriben dichos numerales a continuación, los cuales de manera literal disponen.

Artículo 30 Cuando las leyes o reglamentos establezcan algún recurso o medio de defensa administrativo, será optativo para el particular agotarlo o intentar directamente el juicio ante el Tribunal. Ejercitada la acción ante éste, se extinguirá el derecho para ocurrir a otro medio de defensa administrativo. Contra la resolución dictada en el recurso administrativo procede el juicio ante el Tribunal

Artículo 33. Serán partes en el procedimiento

- I.- El demandante.
- II.- Los demandados Tendrán este carácter
 - a) La autoridad que dicte, ordene, así como la que ejecute, trate de ejecutar u omita la resolución o acto impugnado, o en su caso, quienes la sustituyan y
 - b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- III - Siempre será parte la Dependencia del Ejecutivo del Estado a quien determine la Ley, si la resolución o acto impugnado es de naturaleza administrativa estatal, y el Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, si es de naturaleza fiscal estatal. En caso de que la resolución o acto impugnado provenga de una autoridad municipal, la representación de ésta corresponderá al Síndico del Ayuntamiento, observándose lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado.
- IV - Los terceros Tienen este carácter
 - a) Cualquier persona cuyos intereses jurídicos sean o puedan ser afectados por las resoluciones del Tribunal, o
 - b) Quien se apersona en el juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas o fiscales, con un interés jurídico directo en la modificación o anulación de un acto favorable a un particular, o en la confirmación de uno que le es desfavorable.

Pudiera pensarse en primera instancia, que en virtud de que en la actualidad, se encuentran derogados los decretos 213 y 214, ambos publicados en el Periódico Oficial del Estado en fecha 5 de julio de 1991, la problemática planteada a lo largo de esta investigación ya no se encuentra vigente, mas sin embargo, es de hacer notar

que la nueva ley denominada "Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León", sobre este particular no se modificó, lo anterior, hace que siga teniendo vigencia, la inconstitucionalidad referida, como se puede observar de la lectura del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal en comento así como del artículo 30 de la ley en vigor, son idénticos, y en consecuencia, exista la inquietud por parte del de la voz de estudiarla con detenimiento y profundidad. La misma situación acontece con los numerales 10 fracción II inciso c) de la Ley Orgánica en comento, así como del artículo 33 fracción III de la legislación vigente.

3 - Violación al artículo 133 constitucional.

En este apartado se concluye la posición de los doctrinarios que niegan la constitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Estatal porque al instituirlo se viola el artículo 133 constitucional que consagra el principio de supremacía constitucional por lo que es necesario recurrir al contenido de la cita No. 202, para comprender que dicha fracción nace de una adición posterior al nacimiento constitucional de la posibilidad de instaurar Tribunales de lo Contencioso Administrativo Estatales en el ámbito federal y que en el ámbito local se instauró en fecha 5 de julio de 1991 mediante la expedición y publicación en el órgano oficial del Estado de los Decretos Nos 213 y 214, ello es, lo que lo convierte en inconstitucional para conocer y resolver controversias y conflictos de índole municipal e inclusive las de naturaleza estatal

Además, el suscrito cree que en el proceso de adición a la fracción en comento, se acudió al fraude a la ley entendido éste como aquel que es utilizado por las autoridades para eludir ciertos imperativos que les resultan lesivos o, al menos incómodos; es decir, existe fraude a la ley cuando a través de medios lícitos,

apegados al texto de la norma, se logra obtener lo que ésta prohíbe y que constituye su espíritu.²³⁵

Pasemos pues, los problemas que hasta ahora son de tres tipos a saber: a) conflictos que surgen por la actuación de autoridades y particulares de un Estado, recurriendo a otro sistema normativo, con el fin de eludir el principio de supremacía constitucional, salvar la distribución de competencias o evitar injerencias del centro en los Estados a pesar de estar autorizadas por el sistema normativo; b) conflictos que se dan con motivo de la actuación de las autoridades federales, que procuran eludir el principio de supremacía constitucional y la distribución de competencias en perjuicio de los Estados y; c) conflictos que se dan entre autoridades y particulares de un Estado con la intención de evadir tanto la jurisdicción de otro Estado como el principio de territorialidad del derecho de los Estados.²³⁶

Los problemas se originan por la coexistencia de dos sistemas jurídicos: el federal y el local; y por la interferencia de sus aspectos formales y materiales. La solución debe buscarse en una interpretación integral de los textos legales que permita la subsistencia del principio de supremacía constitucional. La Federación o los Estados recurren a la figura del fraude a la ley para eludirlo. Cuando lo hacen, por lo general, es en forma irrevocable. Consumada la maniobra, cuando menos hasta ahora, queda firme e irrevocable, sin incurrir en responsabilidad.

Al parecer la posibilidad de actuar en fraude a la ley es algo propio de los órganos de la administración pública federal y local, que tienen por sí el derecho de iniciativa, entendido esto en una acepción amplia, genérica; no se han detectado casos en que lo haya podido hacer la rama judicial, pero no por ello se niega la posibilidad de que lo pudiera hacer; en el caso previsto en el artículo 97 constitucional, cuando se da el derecho de iniciativa a los jueces, pudieran darse.

²³⁵ Elisur Antcaga Nava *Ob. Cit* P 192

²³⁶ *Ibid.* Pp 189-190

Se debe de insistir en algo; la característica de definitividad que acompaña a lo actuado en fraude a la ley. Cuando menos hasta ahora ni existe recurso ni medio de impugnación, lo que es más, es de temerse que tampoco exista Tribunal competente para conocer de ello. Tampoco existe alguna especie de responsabilidad para su autor. En tal virtud, cuando la Federación se ha visto defraudada, no ha dudado en violar el sistema constitucional vigente y ha recurrido a vías de hecho que no tienen mayor apoyo jurídico. Cuando es la Federación quien actúa en fraude a la ley, dada la sumisión e indefensión de los Estados, éstos no han adoptado otra actitud que la resignación. Es necesario recalcar que lo mismo sucede en el caso de los ayuntamientos frente al Estado que pertenecen por encontrarse igualmente supeditados a su voluntad, en la práctica, más hoy en día, creemos que debido a la pluralidad de partidos políticos, se ha hecho necesario, que los Municipios acudan a los órganos jurisdiccionales ad hoc, para defender sus prerrogativas concedidas por la Constitución General y en sí resguardar su autonomía e independencia.

4.- Violación al artículo 128 constitucional.

Como quedó transcrito, el artículo 128 constitucional,²³⁷ obliga a todo funcionario público, antes de tomar posesión de su encargo, a guardar la Constitución, entendida esta como la General y las leyes que de ella emanen, por lo que para la mejor comprensión de esta obligación para el caso que nos ocupa, es necesario hacer las siguientes precisiones:

a) Mediante acuerdo No. 12 publicado en el Periódico Oficial de fecha 10 de abril de 1992, signado por el Gobernador Constitucional del Estado en aquel entonces el C. Lic. Sócrates Rizzo García, se ratificó la designación al C. Lic. Adolfo J. Treviño Garza, como Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con lo que éste último adquiere la obligación contenida en el artículo 128 constitucional, por lo

²³⁷ Véase página 20^a de esta obra

que no se vio satisfecha al conocer y resolver controversias y conflictos de indole municipal atento a lo dispuesto por el articulo tercero de la Ley Organica actualmente abrogada, el cual a la luz de la Carta Magna resulta ser inconstitucional dicho precepto, mas es constitucional en el ámbito local

b) Los Magistrados que ocupan actualmente dicho puesto, tambien requirieron de un nombramiento publicado en el organo oficial del Estado, por lo que se encuentran constreñidos a cumplir con la obligacion contenida en el numeral 128 de nuestra Ley Fundamental, por lo que al conocer y resolver controversias y conflictos de indole municipal de conformidad con el articulo 17 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, atentan contra la obligacion de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen y por via de consecuencia, aplican un articulo inconstitucional para conocer y resolver de este tipo de controversias, por lo que seguira siendo inconstitucional, el conocimiento y resolucion de este tipo de conflictos, en tanto no se pongan en practica, algunas de las recomendaciones expuestas a lo largo de esta investigacion

5- Algunas experiencias de sus similares para evitar dicha invasion

5.1 El Estado de Colima

El tema que aqui venimos ventilando, es decir, el relativo a la inconstitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Leon, para conocer y resolver conflictos que se susciten entre la Administracion Publica Municipal y los particulares, en el Estado de Colima, resolvieron la inconstitucionalidad en comento, al señalar en la Constitución Estatal, en su articulo 77 que

"La funcion jurisdiccional en materia administrativa, incluyendo la fiscal, estará a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, estará dotado de plena autonomia

para dictar sus resoluciones y tendrá a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten, entre las autoridades del Estado y municipales y de los organismos descentralizados de ambos con los particulares. Igualmente de las que surjan entre el Estado y los Municipios, o de estos entre sí. La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que al efecto se expida, establecerá las normas para su organización y funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra las resoluciones que dicte

Por su parte el numeral 78 del ordenamiento en comento señala que:

"Para el conocimiento, por parte de dicho Tribunal, de las controversias administrativas y fiscales de índole municipal, se requerirá de previo convenio que celebren los Ayuntamientos, con el Ejecutivo del Estado."

5.2. El Estado de Jalisco.

Por ser de relevancia para demostrar las razones por la cuales consideramos que es necesaria la existencia de un convenio de coordinación entre cada Ayuntamiento con el titular del Poder Ejecutivo de nuestro Estado para otorgar competencia y facultad al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León para que conozca y resuelva controversias de índole municipal, es indispensable compararlo con la experiencia de otros Estados, los cuales comparten la opinión nuestra, nos toca ahora analizar el Estado de Jalisco, el cual como se verá más adelante exige para este tipo de controversias la existencia previa de un convenio de colaboración jurisdiccional y si aunado a ello, tuvimos la posibilidad de encontrar las documentales idóneas para sostener lo que en este apartado manifestamos, así como los fundamentos de orden constitucional federal y estatal, con mucho mayor razón y con el objeto de clarificar aun más esta situación, se hace necesario el análisis del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco aunque sea de manera breve, por lo que solamente se estudiará su origen y establecimiento en ese Estado hasta la celebración del convenio de colaboración jurisdiccional celebrado entre el Ayuntamiento de Guadalajara y el Gobierno del propio Estado para que éste órgano jurisdiccional conozca y resuelva controversias administrativas y fiscales de índole municipal, el cual aparece publicado en el Periódico Oficial "El

Estado de Jalisco" el día 17 de abril de 1984,²³⁸ para lograr con ello una mejor comprensión del tema que nos ocupa.

Los fundamentos constitucionales según los cuales se crea este órgano jurisdiccional en el Estado de Jalisco en el año de 1984, tres años antes de la reforma al artículo 116 fracción IV constitucional -actual fracción V- antes estudiada, que reconoce y permite el establecimiento de los Tribunales Administrativos Locales, se debe como es ampliamente conocido, a que el Congreso Constituyente de la Federación, reformó a principios del año de 1983, el artículo 115 de la Constitución Federal, a efecto de vigorizar la vida de los Municipios, mediante el otorgamiento de facultades y la asignación de nuevos tributos. En las reformas de cita, se concedió a los gobiernos de las entidades federativas, el término de un año para armonizar las constituciones locales y la estructura jurídica de cada Estado, con los nuevos principios que en la materia consagra el pacto federal.

Tan es así la intención del Congreso Federal de nuestro país, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto de la reforma de cita emitió un criterio en el mismo sentido.²³⁹ Igualmente, en el artículo 65 de esa Constitución Estatal se establece a la letra.

"El Tribunal de lo Administrativo tendrá a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del Estado, 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."

²³⁸ El artículo único del Decreto No. 11586 a la letra expresa: Se aprueban, en sus términos, los Convenios de Coordinación Jurisdiccional en Materia Fiscal y Administrativa, celebrados entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de: Guadalajara, Sayula, Juchitán, La Huerta, Ocotlán, Acapulco, Chimaluitlán, Istlahuacán de los Membrillos, Tuxpan, Techaluta, Villa Corona, Manuel M. Dieguez, San Marcos, Quitupan, Coenla, Teocolitán, Juchitán de los Dolores, Atemajac de Brizuela, Teocaltiche, San Miguel del Alto, Zapotlán de Vadillo, Ciudad Venustiano Carranza, Atotonilco el Alto, El Limón, Antonio Escobedo, Teocuitlán de Corona, San Martín Hidalgo, Cuquío, Degollado, La Manzanilla de la Paz, Tomatlan, Valle de Juárez, San Julián, Tonaya, Tototlán, Talpa de Allende, Encarnación de Díaz, Tuxcacuesco, Gómez Farías, La Barca, Zapotlán, Tenamaxtlán, San Martín de Bolaños, Casimiro Castillo, San Cristóbal de la Barranca, Santa María de los Angeles, Haquepaque, Villa Guerrero, San Juan de los Lagos, Unión de San Antonio, Ejutla, Cartadas de Obregon, Huestepaquillo, Quelos de Jalisco, Papalpa, Villa Hidalgo, Chiquibatlán, Guachinango, San Sebastián de Oeste, Zapotlán, del Rey, El Salto, Unión de Tula, Poncitlán, Bolaños, Hueququilla el Alto, Atoyac, Juanaacalán, Cuautlán, Tenchitlán, todos del Estado de Jalisco.

²³⁹ Véase cita No. 144 de esta investigación.

Por otra parte y siguiendo el mismo orden de ideas, según se desprende de la propuesta de las Comisiones de Gobernación, Hacienda y Reglamentos Municipales para que se autorice a los CC. Presidente y Síndico y Tesorero del Ayuntamiento de Guadalajara a celebrar un convenio con los representantes del Gobierno del Estado, para que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco pueda conocer y resolver las controversias fiscales y administrativas en que este Ayuntamiento sea parte,²⁴⁰ respecto de la competencia estatal manifestó que:

"Nuestro Constituyente Permanente Local, reformó la Constitución del Estado, en la parte conducente y, particularmente en lo que corresponde al Poder Judicial del Estado, incorporó un nuevo órgano denominado "Tribunal de lo Contencioso Administrativo" cuya función jurisdiccional consiste exclusivamente en resolver las controversias en el orden administrativo y fiscal, en las que sean parte las autoridades estatales, municipales o sus organismos descentralizados entre sí o con los particulares.

La creación de este organismo definitivamente es del todo benéfica para la impartición de justicia en nuestra entidad, porque al tenor de lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Estatal, este Tribunal tiene plena autonomía para dictar sus resoluciones, lo que garantiza su imparcialidad e independencia. Otorgando con ello amplia confianza al gobernado en las promociones que para tal efecto presente."

Por tanto, se hace necesaria la transcripción del numeral 50 fracción XVIII de la Constitución Política del Estado de Jalisco en vigor, a través del cual faculta a Ejecutivo Estatal para celebrar este tipo de convenios de colaboración jurisdiccional el cual se encuentra en armonía con lo antes transcrito de dicha propuesta. Dicho artículo reza de la así:

"Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

XVIII.- Celebrar convenios con la Federación, los Municipios y los particulares, respecto de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario, conforme a las disposiciones de esta Constitución y las leyes:..."

Ahora nos toca analizar la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Jalisco, el cual es instaurado mediante la publicación

²⁴⁶ En el anexo 7 se transcribe textualmente dicho propósito así como también en el anexo 8 se plasma el acta de la Sesión Extraordinaria de Cabildo celebrada el día 26 de marzo de 1981

en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" de los Decretos Nos. 11505 y 11506 que contienen la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo ambos para el Estado de Jalisco respectivamente, cuyo funcionamiento inicio el primero de enero de 1984, de conformidad con el artículo cuarto transitorio de dicha Ley Orgánica, la cual con su entrada en vigor abroga la Ley Orgánica de la Junta de Revisión Fiscal, publicada el 30 de diciembre de 1978²⁴¹

Por lo que toca a su competencia, hemos creído conveniente hacer su estudio desde dos grandes apartados. el ámbito estatal y el municipal, el primero encuentra su fundamento como ya quedo establecido con antelación en la Constitución Política del propio Estado, así como también en los artículos 1º de la Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo y 1º de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, ambas para el Estado de Jalisco estatuyen de manera literal lo siguiente

"Art 1 - El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco, esta dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y es independiente de cualquier autoridad. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del Estado municipales y sus organismos descentralizados, con los particulares. Igualmente, de las que surjan entre el Estado y los Municipios o de éstos entre sí. Contará para ello con la organización y atribuciones que la Ley establece. Para que el Tribunal pueda conocer de controversias administrativas y fiscales de índole municipal, se requerirá convenio previo celebrado por el Ayuntamiento con el ejecutivo estatal, el cual se someterá a la aprobación del Congreso Local, y se publicará en el Periódico Oficial El estado de Jalisco "

Art 1º- Las disposiciones de esta Ley son aplicables a las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las Autoridades del Estado Municipales y de sus Organismos Descentralizados, con los particulares. Igualmente, de las que surjan entre el Estado, los Organismos Descentralizados y los Municipios o de estos entre sí "

²⁴¹ *Nuevo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Jalisco*. Revista Jurídica, No. 30, Oct.-Nov. 1981, P. 33

Por lo que hace a la competencia de este órgano jurisdiccional en el ámbito municipal hay que atender a diversos ordenamientos tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 115 fracción X,⁴² la cual fue adicionada mediante decreto publicado el 3 de febrero de 1983, el cual a la letra dispone.

“Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes.

X.- La Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de estos en el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de las obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de sus funciones a las que se refiere el párrafo anterior.”

La Constitución Política del Estado de Jalisco, respecto de los convenios que se celebren entre el Gobierno del Estado y sus Ayuntamientos, establece en su numeral 81, dicha facultad en los siguientes términos

“Artículo 81 - Los Ayuntamientos podrán celebrar convenios con el Ejecutivo del Estado, a fin de que éste asuma la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social, así como la seguridad pública y la protección civil, lo hagan necesario.

Los Municipios del Estado, previo acuerdo entre los ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz protección de los servicios públicos que les corresponda.”

En la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Jalisco, con respecto del tema que venimos analizando establece

Art. 19 - Serán atribuciones del Tribunal en Pleno: II.- resolver los conflictos de competencia que surjan entre el Estado y los Municipios y de éstos entre sí.

Art. 22 - Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerán de los juicios que se inicien contra

⁴² Esta fracción actualmente se encuentra derogada en virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de marzo de 1987, más específicamente notar que a la fecha de firma de dicho Convenio de Colaboración Jurisdiccional entre el Ayuntamiento de Guadalupe y el Gobierno del Estado de Jalisco se encontraba vigente

I- Las resoluciones definitivas emanadas de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Estatal, de los Municipios y de los Organismos Descentralizados, cuando éstos actúen como autoridades, que causen agravio a los particulares.

II- Las resoluciones definitivas dictadas por cualquiera de las autoridades fiscales del Estado o Municipales, y de sus organismos fiscales autónomos, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije está en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquiera otra que cause agravio en materia fiscal.

VII - Los actos de las Autoridades del Estado, cuando por virtud de los convenios de coordinación, los Ayuntamientos sufran algún agravio en materia fiscal, y "

De conformidad con la propuesta de las Comisiones de Gobernación, Hacienda y Reglamentos Municipales antes citada, con respecto de la competencia municipal de que gozara y que actualmente goza el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco señalo que

"Sin embargo, a efecto de que este órgano jurisdiccional, pueda intervenir en los asuntos del orden municipal, es preciso que cada ayuntamiento, por separado, celebre convenio con el Titular del Poder Ejecutivo del Estado al respecto, porque así lo dispone el precitado artículo 45 de la Constitución

En opinión de los integrantes de estas Comisiones es conveniente no tan solo la firma del Convenio, sino que a la brevedad posible se signe el mismo, porque solo así podrá el Tribunal en cuestion conocer las controversias que los particulares deseen someter a su jurisdicción...

Si esta Administración no procede a la celebración del Convenio de cita, vera sensiblemente deteriorada su imagen ante la población, porque se dirá que se obstruye la imparcialidad y el dinamismo en la aplicación de la justicia, contraviniendo el espíritu del numeral 17 de la Carta Magna

La celebración de Convenio, dará como se ha venido mencionando facultad jurisdiccional al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para resolver las controversias que se le planteen, y existe atribución constitucional para la celebración por parte de los ayuntamientos, de este tipo de convenios, que en concreto prevé precisamente el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción X, la cual dispone que "la Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones... los Estados estarán facultados para celebrar estos convenios con sus Municipios "

Asimismo, el párrafo tercero del multicitado artículo 45 de la Constitución Local prevé la posibilidad de la celebración del convenio que se propone, por lo que se actualiza en la especie la hipótesis prevista en la parte conducente transcrita del artículo 115."

Por su parte, e el Acta de Sesión extraordinaria del Cabildo del Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara Jalisco, celebrada el día 26 de marzo de 1984 estatuye lo siguiente

"Haciendo uso de la palabra el señor Presidente Municipal, indica lo siguiente pasamos al punto medular de esta sesión extraordinaria, lectura, discusión y en su caso aprobación del dictamen de las comisiones de Gobernación, Hacienda y Reglamentos Que autoriza la celebración de un convenio entre el Ayuntamiento y Gobierno del Estado, respecto a la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Señores regidores, en virtud de que el presente dictamen tendrá que ser remitido al Congreso del Estado para su ratificación y aprobación, solicito a ustedes se autorice la dispensa de trámites, por lo que en esta misma ocasión se dará primera lectura, y de aprobarse por ustedes, se entrará a la discusión del mismo, en votación económica pregunto a ustedes si se autoriza la dispensa de trámites para el presente dictamen Autorizado. Proceda el Señor Regidor J. Jesús Herrera Lomelí a dar lectura .

Señor Presidente, Señores Regidores, en virtud de que con anticipación cada uno de nosotros tuvimos la oportunidad de poseer una copia, tanto del dictamen, como del convenio, solicito que en la discusión se vote favorablemente dado que es benéfico para la ciudadanía el que se le otorguen estos recursos, y que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pueda intervenir y dirimir, las controversias que puedan suscitarse entre los particulares y el ayuntamiento o viceversa "

Por ultimo, si la Ley Organica municipal, es aquella que otorga facultades y atribuciones en el ejercicio de los actos de autoridades municipales cuando estos actúan en su calidad de poder Luego entonces, necesario es, que exista su facultad contenida en la Ley Organica municipal para el Estado de Jalisco para que los Ayuntamientos de ese Estado puedan celebrar convenios de colaboración jurisdiccional con este ultimo Por lo anterior, se transcribe el artículo 39 fracción II inciso 12 lo siguiente

"Son obligaciones y facultades de los Ayuntamientos, las siguientes.
II.- Son facultades del Ayuntamiento:

12 - Celebrar con el gobierno del Estado convenios, para que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo conozca de las controversias administrativas y fiscales de indole municipal "

De todo lo antes expuesto, podemos llegar a concluir que en esta entidad federativa existe la obligacion de celebrar convenios como lo proponemos a lo largo del desarrollo en esta investigacion, y que pretendemos lleguen a darse en nuestro Estado, toda vez, que si se analiza con detenimiento, la forma en que se encuentran las disposiciones en el Estado de Jalisco, patentan y llevan a la práctica la verdadera autonomia municipal pues consideran a los ayuntamientos como un verdadero poder, al cual no debe violarse su esfera de competencia determinada por la Constitución General, así como la Estatal

CAPITULO SEPTIMO

EL MUNICIPIO EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

*"El arte, para quien conoce sus secretos,
se oculta bajo una luzna de hierro;
pero, para quien lo ignora,
se oculta bajo una montaña."
Proverbus arabie*

A) Antecedentes.

Partiendo del análisis en este apartado de la reforma del 31 de diciembre de 1994, en el Estado de Nuevo Leon se han promovido hasta donde sabemos nueve controversias constitucionales por diversos Municipios del Estado de Nuevo Leon,²⁴³ de las cuales cuatro de ellas versan sobre la invasión de esferas competenciales a los Municipios por parte del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado y otras autoridades, por tener mas facultades que la propia Constitucion General le faculta, una por la expedicion de la ley que crea las juntas de mejoramiento moral, civico y material en el Estado, dos por la expedicion y aplicacion del articulo 129 de la Constitucion Politica del Estado relativo a la prohibicion a los ayuntamientos para acordar las remuneraciones de sus integrantes sin la aprobacion del Congreso del Estado, dos por las cantidades percibidas por concepto de sobresueldos de los integrantes del ayuntamiento sin la aprobacion del Congreso, razon la anterior hace que en este estudio solamente se haga referencia a las primeras, y que por razones de localizacion de los documentos solo se analicen la controversia constitucional 2/93 promovida por el Ayuntamiento de San Pedro Garza Garcia en contra del Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo y Gobernador Constitucional del Estado, y la controversia constitucional 1/95 promovida por le Ayuntamiento de Monterrey, en contra del Congreso, Gobernador constitucional, Secretario General

de Gobierno y presidente del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León que inclusive ya fueron resueltas

Pasaremos ahora al estudio minucioso de cada una de ellas, habida cuenta de que cuando se inicio este estudio solamente se contaba con la controversia constitucional 2/93 por lo que en su mayoría este estudio se basará en la misma.

1 Controversia constitucional 2/93 promovida por el Ayuntamiento de San Pedro Garza García en contra del Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo y Gobernador Constitucional del Estado.

Por lo que toca a esta controversia constitucional, es necesario hacer notar los argumentos hechos valer por el Ayuntamiento de San Pedro Garza García ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera

"PRIMERO - El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado carece de competencia constitucional para conocer, tramitar y resolver cualesquier controversia que se suscite entre los particulares y las dependencias de la Administración Pública Municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León, porque la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone...^{24a} Como se desprende de la simple lectura del precepto constitucional transcrito, el Constituyente restringió las facultades del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que a través de la Constitución y Leyes locales se estableciera para conocer exclusivamente de las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública del Estado .. Al haber conferido los artículos 15, 16 y relativos de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y los artículos 5, 10 fracción III, inciso c) del Código Procesal del mismo Tribunal, facultades a éste para conocer de las controversias entre particulares y la Administración Pública Municipal, así como de juicios promovidos por esta, van más allá de lo previsto por la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ."

Sobre este concepto de violación el Pleno de la Suprema Corte lo consideró infundado, tomando por analogía el criterio sustentado bajo el rubro: "*Controversia*

²⁴ Véase el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitucional. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León. Los artículos 63 fracción XLV, de la Constitución Política del propio Estado y 15 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, no vulneran la esfera de competencia de los Municipios."²⁴⁵

Por lo que toca al segundo y último concepto de violación, esgrimido por el Municipio de cuenta, es necesario recalcar que

"El Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo hace una inexacta aplicación de los artículos 26 Fracción X y 27 Fracción II del Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, 15 y 16 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y deja de aplicar lo dispuesto por los artículos 116 fracción IV y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 27 de la Constitución Política de Nuevo León y 18 del Código Civil del Estado. Al efecto el Magistrado Responsable deja de observar el principio de supremacía constitucional que se desprende del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al desentenderse de lo previsto por el artículo 116 fracción IV de la propia Carta Magna conforme a cuya letra --interpretación literal a la cual es dado el Magistrado como se lee de la resolución de fecha catorce del actual--, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a pesar de lo que se establezca en contrario en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y en el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y aún en la propia Constitución Política de Nuevo León, solo tiene jurisdicción y competencia para conocer de las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública del Estado... Luego entonces al considerar el Magistrado que al comparecer las autoridades municipales de San Pedro Garza García ante este Tribunal y someterse a su jurisdicción, lo que pretenden es que se nulifique una resolución favorable a un particular, dictada por una autoridad distinta a la demandante, lo que se traduce en un conflicto de autoridades municipales y estatales al demandarse la nulidad de una resolución dictada por el gobierno del Estado a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, con la que no están de acuerdo a la luz de las consideraciones anteriores, este tribunal resulta incompetente para conocer de la controversia planteada..

..Tenemos con este escrito, anexos y copias simples que acompañamos suscitando controversia entre el Municipio de San Pedro Garza García que representamos, y el Gobierno del Estado, por la intervención como autoridad intermedia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, y por conocer y tramitar controversias entre particulares y la Administración Pública Municipal que representamos "

En contra de este argumento, el entonces Magistrado del citado Tribunal arguyó lo siguiente

" los órganos municipales no les es dable ni permitido, ni tienen derecho a discutir la legalidad de las leyes del Congreso, porque carecen de

⁴ Véase página 23

garantías individuales y su única obligación es acatarlas como autoridades que forman parte del Estado dentro de la organización política y administrativa de éste y dentro de su territorio, pero no integran un cuarto poder, ni constituyen ninguno de los tres poderes conforme a la Constitución del Estado, menos aún un poder independiente sino sometido a las leyes del Estado que expida el Congreso Local...”

Por lo que toca a la contestación hecha valer por el entonces Gobernador Constitucional del Estado a la demanda, este manifestó a su favor lo que a continuación se transcribe

“Se sostiene por el Municipio demandante que con base en la fracción del precepto constitucional antes citado, las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, se encuentran excluidas de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo porque sólo debe conocer de las controversias entre la administración pública del estado y los particulares. (argumento municipal)...al establecer que los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares esta incluyendo en la administración pública estatal a todas las autoridades del Estado, incluyendo las municipales, ya que la Constitución al utilizar el término "administrativo (sic) pública estatal" comprende a todas las autoridades del Estado y así debe interpretarse .. (argumento estatal).”

Hasta aquí los argumentos vertidos por ambas partes en contienda, ahora nos toca, analizar los puntos resolucivos de la sentencia que recayó a dicha controversia constitucional, haciendo mención que no nos fue posible obtenerla por lo que muy a pesar nuestro, dejaremos hasta aquí el desarrollo de este apartado, no sin antes, decir, que podemos utilizar de manera analoga, la sentencia de la controversia constitucional 1/95 que se analizara en el epigrafe siguiente

*2 Controversia constitucional 1/95
promovida por el
Ayuntamiento de Monterrey,
en contra del Congreso,
Gobernador constitucional,
Secretario General de
Gobierno y Presidente del
Tribunal Contencioso
Administrativo del Estado de
Nuevo León.*

El tema principal sobre el cual versa esta controversia constitucional consiste en determinar si las autoridades que intervinieron en el procedimiento legislativo que

creo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León invadieron o no la esfera competencial del Municipio de Monterrey.

Por lo que los problemas jurídicos que se abordan son los siguientes a saber:

1.- ¿Que disposiciones constitucionales y legales deben aplicarse en la resolución de la presente controversia constitucional?

Sobre este particular, el Pleno de la Suprema Corte demostró que las disposiciones constitucionales y legales que deben aplicarse para resolver la presente controversia son las vigentes con anterioridad al diez de junio de mil novecientos noventa y cinco, fecha en que entró en vigor la reforma al artículo 105 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, derivado de que en esta misma fecha entra en vigor la Ley Reglamentaria de dicho artículo constitucional

Mas sin embargo, la Corte también declara procedente esta controversia porque los Municipios tienen legitimación para promoverla en los términos del artículo 105 constitucional, reformado por decreto publicado el 31 de diciembre de 1994, y antes de la reforma, por interpretación jurisprudencial de dicho precepto, vigente en esa época

2 - ¿Tiene legitimación activa el Municipio de Monterrey, Nuevo Leon, para acudir en vía de controversia constitucional?

Se plantea que el Municipio si tiene legitimación activa para acudir en vía de controversia constitucional, en virtud de la resolución interlocutoria dictada en la presente controversia constitucional que desecho la excepción de la incompetencia hecha valer por las autoridades demandadas, al considerar que para los efectos del artículo 105 el Municipio debe considerarse como un poder y procedente la vía de la

controversia constitucional para dirimir los conflictos que surjan con los otros poderes del Estado

3 -¿Resulta inconstitucional que la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y su Código Procesal hayan sido expedidos con anterioridad a la reforma de la Constitución local que facultó expresamente a la legislatura local para expedirlos?

Se establece en el proyecto que la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León y su Código Procesal fueron expedidos en uso de las facultades generales que otorga la Constitución local a la legislatura y que la reforma de mil novecientos noventa y dos instituyó la facultad específica, solo particularizó la competencia general. Además, la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General de la República se refiere a que las Constituciones o Leyes de los Estados establecerán este tipo de Tribunales, en reforma indistinta

4 - ¿Atenta contra la esfera competencial del Municipio la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, con facultad para dirimir las controversias entre los gobernados y los órganos de la Administración Municipal?

Se propone que la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León no vulnera, restringe, merma o limita la esfera competencia del Municipio, ya que es un órgano autónomo que salvaguarda el respeto de los derechos de los gobernados fortaleciendo el Estado de Derecho

Por lo que toca al respeto de los derechos del particular, no cabe duda que este órgano jurisdiccional sea el más idóneo, pero esta investigación analiza de manera circunstancial el papel que desempeña el particular, lo que interesa aquí es el Municipio, por lo que los derechos y prerrogativas de este poder como ya lo considera la Suprema Corte, si se ven vulnerados pues no se le da la oportunidad de

ser autónomo e independiente como de manera literal disponen estos vocablos, pues al conocer y resolver este tipo de controversias (particular-ayuntamiento) menoscaban el espíritu de nuestra Carta Fundamental

5 - ¿Que debe entenderse por "Administración Pública Estatal" para los efectos de la fracción IV del artículo 116 Constitucional que establece la facultad de las legislaturas locales para crear los Tribunales de lo Contenciosos Administrativo para resolver los conflictos que se presenten entre los particulares y aquella?

Se considera que dentro del concepto "Administración Pública Estatal" debe incorporarse a las autoridades municipales, en virtud de que en el proceso de reforma constitucional que modificó la fracción IV del artículo 116 se habló de crear un sistema integral de justicia administrativa, abarcando el ámbito local.

Esta postura de los integrantes del Pleno de la Suprema Corte, nosotros consideramos que atenta y viola flagrantemente la autonomía e independencia del Municipio frente al Estado, pues al tener ambos entes, las facultades ejecutivas, legislativas y judiciales como quedó demostrado a lo largo del desarrollo de esta investigación ya no se encuentran en una situación de suprasubordinación, sino más bien, se encuentran en iguales circunstancias de facto, más no de jure, nos corresponde ahora reconocerle al Municipio esas prerrogativas, y por lo que se sabe hasta ahora, existe en el Senado de la República una iniciativa para otorgarle a los Ayuntamientos jurídicamente lo que por derecho les corresponde

No se puede seguir con la idea que el Municipio pertenezca al Estado, pues si bien es cierto ambos conviven dentro del mismo territorio, cada uno tiene su ámbito de competencia el cual no puede ser rebasado por el Estado o viceversa. Tan es así que, en la actualidad la pluralidad de partidos políticos en el poder, han hecho que surjan controversias constitucionales para lograr con ello el respeto de la competencia delimitada por la Carta Magna a cada ente

6.- ¿El Tribunal de lo Contencioso Administrativo es una instancia intermedia entre el Municipio de Monterrey y el Gobierno del Estado, violando la fracción I del artículo 115 que lo prohíbe?

Se establece que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no es una instancia intermedia entre el gobierno estatal y los Municipios, toda vez que sólo opera a instancia de parte agraviada salvaguardando los derechos de los gobernados. Aunado a lo anterior, por disposición del artículo 1º de su Ley Orgánica, el Tribunal es parte de la Administración Pública Estatal y por ende del Gobierno del Estado de Nuevo León

Hay dos cuestiones distintas a saber en este pronunciamiento; una cosa es, que los particulares acudan a este Tribunal para lograr con ello proteger sus derechos e intereses frente a los actos de la Administración Pública Municipal, pues pro disposición de ley, así lo expresa claramente, y otra muy distinta es que los derechos y prerrogativas de los Ayuntamientos queden a salvo, pues como se podrá observar son dos partes en contienda (los particulares o gobernados y el Municipio) quien ante un tercero (órgano jurisdiccional, manifestado a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado) se encuentran a defender cada cual sus derechos mas sin embargo, cabe hacer la aclaración que el Municipio de mutuo propio no puede acudir a dicho Tribunal, como lo pretende hacer creer el más Alto Tribunal pues es a petición de parte agraviada y esta solo podrán ser los particulares dejando en estado de infensión al Ayuntamiento

7.-¿El Tribunal de lo Contencioso Administrativo sustituye a autoridades municipales?

Se postula que el Tribunal no sustituye a las autoridades municipales porque sus funciones son jurisdiccionales

Declaración a nuestro juicio por demás errónea, pues como ya quedo establecido en el presente estudio, se hace necesario por un lado el reconocimiento expreso a nivel constitucional de las facultades jurisdiccionales de los Municipios y por otro lado, ya se analizó que el Municipio sí posee facultades jurisdiccionales, tan es así que impone multas, estas por su propia naturaleza deben ser impuestas por un órgano jurisdiccional previamente establecido antes de la comisión de la falta, para que no sean consideradas inconstitucionales, pues pensar lo contrario, sería motivo para que cualquiera pudiera solicitar la devolución del pago de lo indebido

B) La necesidad de crear Tribunales Administrativos municipales.

*"Mas vite dar,
que ven obligada a hacerlo."
Proverbio italiano*

Siguiendo las ideas apuntadas en el capítulo quinto inciso d), relativo a elevar a nivel constitucional mediante la adición propuesta a la fracción V del artículo 116, segundo párrafo¹⁶ así como la reforma al artículo 49 ambos, de nuestra bien amada Constitución²⁴⁷ igualmente dejamos ya asentado la necesidad de instituir en los Municipios el poder judicial. En base a todo lo anterior, en este apartado señalaremos las bases fundamentos legales, características y funcionamiento de los Tribunales Contenciosos Administrativos de carácter municipal, que a nuestro juicio debieran tener. puesto que no es el objeto de este estudio quedarnos en el plano enunciativo, es necesario además, realizar el estudio pragmático de las ideas apuntadas, razón por la que pasamos a desarrollar a continuación

Una vez expuesto el funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, como modelo de creación de los Tribunales Contenciosos de los Estados, nos toca ahora aplicar dicho modelo para crear los mismos órganos jurisdiccionales a nivel municipal y lograr con ello en esta investigación, presentar al lector este modelo en los tres niveles de gobierno de estos Tribunales especializados

Por lo que toca a las bases y fundamentos, es necesario traer a colación lo antes expuesto, en el sentido de que por principio de cuentas es necesario reformar la Constitución Política del Estado, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal para otorgar el sustento legal a nuestra propuesta en los términos antes asentados

Por lo que toca a las características creemos necesario instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo municipales y no por cada Municipio por razones económicas, mas ello no es obice, para que el Municipio que así lo desee instaure su propio Tribunal ☺

Por lo que toca al funcionamiento, pues funcionaria igual que el Estatal, mas sin embargo, con competencia exclusiva para actos que realicen los funcionarios municipales

Es necesario aclarar que el suscrito presentara en un futuro no muy lejano un proyecto de ley al Congreso del Estado para la constitucion y establecimiento de los Tribunales Administrativos municipales