

La justicia administrativa municipal en México*

Municipal administrative justice in Mexico

Miguel Ángel Cervantes Flores**

RESUMEN

La reforma constitucional al artículo 115, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999, enunció que en las leyes en materia municipal, expedidas por las legislaturas locales, uno de sus objetos sería el incluir "los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad". En este artículo indagamos sobre la justicia administrativa instaurada en los municipios mexicanos.

PALABRAS CLAVE: *Justicia administrativa municipal, jurisdicción especializada, tribunales administrativos, contencioso administrativo, recursos administrativos.*

ABSTRACT

The constitutional reform to the article 115 published in the Official Journal of the Federation on December 23, 1999, stated that in laws, in municipal matter, issued by local legislatures, one of its objects will be including "the means for contesting and the organs to resolve the controversies between administration and individuals, subject to the principles of equality, publicity, hearing and legality". In this article, we inquire on administrative justice established by Mexican municipalities.

KEY WORDS: *Municipal administrative justice, specializing jurisdiction, administrative courts, contentious administrative, administrative resources.*

* Recibido: 18 de febrero de 2013. Aceptado: 25 de marzo de 2013.

** Profesor en el Departamento de Derecho de la Universidad de Guanajuato, México.
(miguelangel_cervantes@hotmail.com).

Sumario

1. Introducción
2. El artículo 115 constitucional y la justicia administrativa municipal
3. Entidades federativas con algún modelo de justicia administrativa municipal
 - A) Baja California
 - B) Nuevo León
 - C) Durango
 - D) Yucatán
 - E) Guanajuato
4. Conclusiones

1. Introducción

En nuestro país, el control de los actos administrativos de las autoridades municipales se ha realizado a través de los recursos administrativos, del contencioso administrativo o de los poderes judiciales estatales —en los que se ha diseñado algún esquema de competencia administrativa— y del juicio de amparo.

La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115, ante su amplitud, alienta a los estados miembros a buscar nuevas maneras para resolver las controversias administrativas municipales. Recientemente, un puñado de entidades federativas ha incursionado en una jurisdicción especializada para el nivel básico de gobierno: Baja California, Nuevo León, Durango, Yucatán y Guanajuato.¹ En términos generales, estos cinco estados han intentado avanzar de diversa manera en el establecimiento del contencioso administrativo municipal, aunque, como se verá, a la luz de la interpretación del Poder Judicial de la Federación existen ciertas exigencias constitucionales que deben satisfacerse para poder calificar de genuinos *tribunales administrativos* a los órganos encargados de dirimir esas contiendas surgidas entre las administraciones públicas y los gobernados.

2. El artículo 115 constitucional y la justicia administrativa municipal

El texto original del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero del 1857, publicado en el número

¹ Menos del 10% (muy probablemente menos de 229 municipalidades) de la totalidad de los municipios que integran los Estados Unidos Mexicanos (2,440) cuenta con algún tipo de jurisdicción especializada en su ámbito de gobierno.

La información sobre el número de municipios por entidad federativa y el total nacional fue obtenida de www.inegi.org.mx [consultada el 22 de febrero de 2013].

30 del tomo v, 4ª época, del *Diario Oficial de la Federación* (en adelante, DOF) del lunes 5 de febrero de 1917, establecía textualmente:

TÍTULO QUINTO

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN

Artículo 115. 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:

- i. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- ii. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.
- iii. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.²

Como puede apreciarse, nada disponía el artículo constitucional de 1917 sobre los medios de impugnación que contra los actos administrativos dictados por las autoridades municipales procedieran; sin embargo, con el pasar del tiempo el artículo 115 fue transformándose producto de las trece reformas que, a partir del 20 de agosto de 1928 y hasta la última del 24 del mismo mes de 2009, fueron practicándosele.³ Particularmente interesa para el objeto de esta investigación la

² Texto obtenido de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpe [consultada el 2 de marzo de 2013].

³ Las trece reformas constitucionales que ha sufrido el artículo 115 son las que a continuación se refieren en orden cronológico (las fechas corresponden al día, mes y año de publicación de la reforma en el DOF): primera, 20 de agosto de 1928; segunda, 29 de abril de 1933; tercera, 8 de enero de 1943; cuarta, 12 de febrero de 1947; quinta, 17 de

décima reforma publicada en la primera sección del DOF del jueves 23 de diciembre de 1999, porque se introdujo, por vez primera, el tema de los medios de impugnación y de los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

En la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión del 15 de junio de 1999 aparece el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometido al Pleno del Congreso; el cual fue producto de nueve iniciativas presentadas por diversos diputados federales a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados, desde el 23 de octubre de 1997 y hasta el 26 de mayo de 1999. Concretamente, en la cuarta iniciativa —presentada el 31 de marzo de 1999 por diputados del Partido Acción Nacional— se propuso lo relativo a la regulación del procedimiento administrativo respetuoso de las garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, acordando la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales en su dictamen, que las leyes estatales en materia municipal contemplarán el procedimiento administrativo sujeto a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; principios que también regirían para los medios de impugnación y para los órganos encargados de resolver las controversias que surgieran entre la administración pública municipal y los particulares, sin que se especificara en el documento cuál sería la naturaleza jurídica de unos y otros.⁴ Así entonces, el texto vigente del artículo 115 constitucional, en la parte que interesa analizar, es el que sigue:

TÍTULO QUINTO

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL

Artículo 115. 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:

[...]

octubre de 1953; sexta, 6 de febrero de 1976; séptima, 6 de diciembre de 1977; octava, 3 de febrero de 1983; novena, 17 de marzo de 1987; *décima*, 23 de diciembre de 1999; decimoprimer, 14 de agosto de 2001; decimosegunda, 18 de junio de 2008, y decimotercera, 24 de agosto de 2009. Con información obtenida de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sum [consultada el 2 de marzo de 2013].

⁴ *Gaceta Parlamentaria* del 15 de junio de 1999, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx> [consultada el 28 de febrero de 2013].

ii. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

[...]⁵

Toda vez que el constituyente permanente no precisó en el artículo 115, fracción ii, inciso a, de la carta magna la naturaleza jurídica de los medios de impugnación y de los órganos competentes para dirimir las controversias administrativas municipales, parece válido afirmar que al amparo del texto constitucional las entidades federativas pueden contemplar en sus leyes regulatorias de la materia municipal una variada posibilidad de alternativas para resolver las controversias administrativas, como: los recursos administrativos y las autoridades integrantes de la propia administración pública encargadas de sustanciarlos —que sería la vía tradicionalmente empleada—, o bien, explorar el campo del contencioso administrativo municipal, normando *en ley* los *procesos* y los *tribunales administrativos*. De hecho, con la gran apertura que ofrece el texto fundamental, la mayoría de las entidades federativas —veintiséis— ha optado por el camino de los recursos administrativos y sólo cinco han previsto abiertamente algún modelo de jurisdicción especializada, como se abundará a continuación.

3. Entidades federativas con algún modelo de justicia administrativa municipal

195

Como se indicó, únicamente cinco entidades federativas han establecido modelos de jurisdicción especializada para resolver las controversias administrativas municipales, y son, en orden de menor a mayor grado de perfeccionamiento: Baja California, Nuevo León, Durango, Yucatán y Guanajuato. El análisis en estas

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: www.diputados.gob.mx [consultada el 15 de febrero de 2013].

cinco entidades federativas, por razones de tiempo, se ha limitado a sus Constituciones políticas y a las leyes reguladoras de sus municipios, por lo que no se descarta la posibilidad de encontrar algún indicio del contencioso municipal en otras leyes secundarias locales.⁶

A) *Baja California*

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California establece, en términos similares a los del artículo 115, fracción II, inciso *a*, de la carta magna, la previsión en ley del Congreso local de los medios de impugnación y del órgano para dirimir las contiendas que surjan con la administración municipal; al respecto, dispone literalmente el artículo 81, fracción II (el resaltado no es de origen):

CAPÍTULO III

DE LAS BASES GENERALES EN MATERIA MUNICIPAL

Artículo 81. La Ley en materia municipal deberá establecer las disposiciones generales sustantivas y adjetivas que le den un marco normativo común a los municipios, sin intervenir en las cuestiones específicas de los mismos; esta Ley tendrá por objeto:

- I. Establecer las bases generales bajo las cuales los ayuntamientos conducirán la administración pública municipal y a las que se sujetará el procedimiento administrativo que sus autoridades observarán para la conformación y emisión de sus actos;
 - II. Establecer las bases generales *para instituir en la reglamentación municipal*, los medios de impugnación y el órgano para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- [...]

Complementando a la Constitución particular, la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California —publicada en el *Periódico Oficial* No. 44, sección II, tomo CVIII, del 15 de octubre de 2001— prevé que los ayuntamientos

⁶ Tal es el caso de Oaxaca, que en el artículo 82, fracción IV, párrafo segundo, de su Ley de Justicia Administrativa, sin aludir expresamente, aunque muy sutilmente lo sugiere, a los tribunales administrativos municipales, sí hace mención de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado para revisar las decisiones que adopten los *organismos "locales"* —entiéndase municipales, donde existan conforme a las leyes de la materia— resolutores de las contiendas surgidas entre los particulares y las administraciones públicas de los municipios; *cfr.* la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, disponible en: www.congresooaxaca.gob.mx [consultada el 25 de marzo de 2013].

⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en www.congresobc.gob.mx [consultada el 16 de febrero de 2013].

de la entidad, *en el reglamento correspondiente*, instituyan a un órgano de lo contencioso administrativo municipal, en los siguientes términos (las cursivas no son de origen):

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LOS MEDIOS DE DEFENSA

Artículo 45. De los recursos de impugnación. *Los ayuntamientos instituirán en su reglamentación* las figuras y procedimientos jurídicos que establezcan los medios de defensa a favor de los particulares, en contra de actos y resoluciones adoptadas por las autoridades municipales que afecten su interés jurídico, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

Artículo 46. Del Órgano Contencioso Administrativo Municipal. *Los ayuntamientos instituirán en su reglamento correspondiente el Órgano de lo Contencioso Administrativo* con autonomía y definitividad en sus resoluciones, el cual radicará y resolverá las inconformidades planteadas por virtud de los actos a que se refiere el artículo anterior. Dicho órgano funcionará en régimen de única instancia y sus resoluciones serán definitivas.

Artículo 47. Procedimiento de lesividad. Los municipios, por conducto de las dependencias que por materia corresponda, podrán invocar la instauración del procedimiento de lesividad ante autoridad jurisdiccional competente, solicitando la declaración de nulidad de resoluciones administrativas favorables a los particulares, cuando se considere que éstas lesionan el interés público de la comunidad. La autoridad jurisdiccional correspondiente substanciará dicho procedimiento en la vía sumaria.⁸

De los cinco municipios en que se divide Baja California, sólo Tecate y Tijuana han expedido sus reglamentos del contencioso administrativo municipal. En Tecate, el Reglamento para la Administración de Justicia para el Municipio de Tecate —publicado el 10 de marzo de 1995— hace alusión a la Junta Municipal de Controversias, tribunal contencioso administrativo desconcentrado del presidente municipal, formado colegiadamente por 3 jueces y tramitador de un recurso administrativo de revisión (!).⁹ Por lo que respecta a Tijuana, el Reglamento de Justicia para el Municipio de Tijuana, Baja California, instituye al Tribunal Unitario Contencioso Administrativo Municipal, a los jueces municipales y al Juzgado Integral Municipal.¹⁰

⁸ Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, en www.congresobc.gob.mx [consultada el 15 de febrero de 2013].

⁹ *Cfr.* particularmente los artículos 81, 83, fracción II, y 84 del citado Reglamento, disponible en: www.tecate.gob.mx [consultada el 25 de febrero de 2013].

¹⁰ Artículos 6 y 7 del Reglamento de Justicia para el Municipio de Tijuana, Baja California, disponible en: www.tijuana.gob.mx [consultada el 15 de febrero de 2013].

b) *Nuevo León*

En el artículo 63, fracción XLV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León se contempla la posibilidad de que en los municipios del estado se establezcan órganos de lo contencioso administrativo autónomos, para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares; dicho precepto constitucional establece literalmente:

Artículo 63. Corresponde al Congreso:

XLV. Instituir mediante las leyes que expida, el Tribunal de Justicia Administrativa dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal, ya sea central o paraestatal; estableciendo las normas de su organización y funcionamiento, los requisitos, las licencias y renunciaciones de sus integrantes, sus procedimientos y los recursos contra las resoluciones que pronuncien. Dicho Tribunal conocerá de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública municipal, central o paramunicipal, en los casos en que los municipios no cuenten con un órgano de justicia administrativa municipal. Los magistrados del Tribunal serán nombrados por un periodo de diez años, los que se computarán a partir de la fecha de su nombramiento. Al concluir el periodo para el que fueron nombrados, podrán ser considerados para nuevo nombramiento.

Los municipios podrán contar con órganos de lo contencioso administrativo autónomos, sin subordinación jerárquica a la autoridad municipal, con facultades plenas para el pronunciamiento de sus fallos y para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública municipal, central o paramunicipal, y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; los que se regirán por los ordenamientos legales que al efecto se emitan.¹¹

Por su parte, en la legislación secundaria estatal, Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, se dispone sobre los órganos de lo contencioso administrativo lo que sigue (el resaltado no es de origen):

198

TÍTULO SÉPTIMO

DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 169. Los ayuntamientos podrán crear los órganos necesarios, para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la administración

¹¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, disponible en: www.hcnl.gob.mx [consultada el 15 de febrero de 2013].

pública municipal y los gobernados, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

La integración, funcionamiento y atribuciones de los organismos contenciosos, se determinará en el ordenamiento legal correspondiente.

Artículo 170. Contra los actos y resoluciones administrativas que dicten o ejecuten las autoridades municipales, los particulares afectados podrán promover el medio de defensa que corresponda, ante el órgano de lo contencioso administrativo. De no existir en el municipio correspondiente un órgano de lo contencioso administrativo, el particular podrá acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.¹²

Así, teóricamente hablando, en Nuevo León es posible encontrar 51 órganos de lo contencioso administrativo o de justicia administrativa municipal.¹³

c) *Durango*

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en términos muy similares a la Constitución federal, establece sobre su justicia administrativa municipal:

Artículo 105

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes que en materia municipal deberá expedir la Legislatura del Estado, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior, será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

[...]¹⁴

¹² Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, en www.hcnl.gob.mx [consultada el 15 de febrero de 2013].

¹³ Dado que el estado está integrado por 51 municipios; *cf.* www.inegi.org.mx [consultada el 22 de febrero de 2013].

¹⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en www.congresodurango.gob.mx [consultada el 17 de febrero de 2013].

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, en su título cuarto —artículos 100 a 105—, regula a los *juzgados administrativos municipales*, como a continuación se detalla (las cursivas no son de origen):

TÍTULO CUARTO

DEL JUZGADO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

CAPÍTULO ÚNICO

DE LA COMPETENCIA

Artículo 100

Para dirimir las controversias que se susciten entre la administración municipal y los particulares, y entre éstos y los terceros afectados, derivadas de los actos y resoluciones de la autoridad municipal y de la aplicación de los ordenamientos jurídicos municipales, se crea el Juzgado Administrativo Municipal dotado de plena autonomía.

El titular del Juzgado deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo 99 de la Constitución Política del Estado. Su nombramiento será propuesto por el presidente municipal, debiendo ser ratificado por el ayuntamiento.

Artículo 101

El Juzgado Administrativo Municipal conocerá de las conductas que presuntamente constituyan faltas o infracciones a las disposiciones normativas municipales e impondrá las sanciones correspondientes mediante un procedimiento breve y simplificado que califique la infracción, mismo que deberá estar considerado en el Bando de Policía y Gobierno.

Será función del Juzgado Administrativo, conocer y resolver los recursos que interpongan los particulares respecto de las determinaciones de las autoridades municipales.

Artículo 102

Al juez administrativo municipal, corresponderá:

- i. *Conocer de las infracciones al Bando de Policía y Gobierno y demás ordenamientos jurídicos municipales respectivos;*
- ii. Resolver sobre la responsabilidad de los presuntos infractores;
- iii. *Aplicar las sanciones establecidas en el Bando, los reglamentos municipales y otras disposiciones, cuya aplicación no corresponda a otra autoridad administrativa;*
- iv. Ejercer funciones conciliatorias cuando los interesados lo soliciten, referentes a la reparación de daños y perjuicios ocasionados, o bien, dejar a salvo los derechos del ofendido;
- v. *Intervenir en materia de conflictos vecinales o familiares, con el fin de avenir a las partes;*
- vi. Expedir constancias únicamente sobre hechos asentados en los libros de registro del juzgado, cuando lo solicite quien tenga interés legítimo;

vii. Conocer y resolver acerca de las controversias de los particulares entre sí y terceros afectados, derivadas de los actos y resoluciones de las autoridades municipales, así como de las controversias que surjan por la aplicación de los ordenamientos jurídicos municipales;

viii. Conducir administrativamente las labores del juzgado, para lo cual el personal del mismo estará bajo su mando; y

ix. Las demás atribuciones que le confiere la legislación municipal.

Artículo 103

La estructura, competencia, funcionamiento y procedimiento del Juzgado Administrativo, así como lo relativo a los recursos, deberán establecerse de manera simplificada en el Bando de Policía y Gobierno, respetando las garantías individuales establecidas en la Constitución federal y en la particular del Estado.

Artículo 104

El juez administrativo municipal, dentro del ámbito de su competencia, cuidará estrictamente que se respete la dignidad y los derechos humanos de los infractores; por lo tanto, impedirá todo maltrato físico, psicológico o moral, cualquier tipo de incomunicación, exacción o coacción en agravio de las personas presentadas o que comparezcan ante él; en caso contrario, incurrirá en responsabilidad.

El juez administrativo municipal sujetará su actuación a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

El ayuntamiento, en su caso, aprobará dentro del presupuesto anual de egresos del municipio, las partidas presupuestales propias para sufragar los gastos del juzgado administrativo municipal, quien tendrá facultades para su ejercicio autónomo. Para ello, su titular deberá presentar oportunamente al ayuntamiento su programa de trabajo y su presupuesto de egresos.¹⁵

Durango se encuentra conformado por 39 municipios,¹⁶ los cuales teóricamente deben contar con su juzgado administrativo municipal de conformidad con las prescripciones de la referida Ley Orgánica.

D) *Yucatán*

En la Constitución Política del Estado de Yucatán se establecen sobre la materia contencioso administrativa municipal los siguientes preceptos:

Artículo 77. Los municipios se organizarán administrativa y políticamente, conforme a las bases siguientes:

¹⁵ Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, en www.congresodurango.gob.mx [consultada el 17 de febrero de 2013].

¹⁶ Véase www.inegi.org.mx [consultada el 22 de febrero de 2013].

[...]

Décima séptima. La Ley establecerá un sistema de medios de impugnación y resolución de controversias entre la autoridad y los particulares, en materia de lo contencioso administrativo municipal.¹⁷

Artículo 81. La Ley que organiza y reglamenta el funcionamiento de los ayuntamientos, establecerá un sistema de medios de impugnación en materia de lo contencioso administrativo, para dirimir las controversias que se presenten entre la administración pública municipal y los particulares; con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia, legalidad, profesionalismo, gratuidad y proximidad. Los municipios conforme a lo anterior, podrán contar con tribunales de lo contencioso administrativo. Dichos organismos privilegiarán la conciliación como mecanismo de solución de controversias. En los municipios que no cuenten con un tribunal de lo contencioso administrativo, resolverá las controversias a que se refiere el presente artículo, el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado.¹⁸

En la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, en su título quinto –“De la justicia municipal”–, capítulo III, se reitera que en los municipios del estado podrán existir tribunales de lo contencioso administrativo, de la siguiente manera (el resaltado no es de origen):

CAPÍTULO III. DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

Artículo 197. *En cada municipio podrá existir un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que será competente para conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra los actos de la administración pública municipal o de los jueces calificadores y las resoluciones que recaigan al recurso de reconsideración.*

La actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal se regirá por los principios de independencia, imparcialidad, objetividad, excelencia, publicidad, legalidad, profesionalismo, gratuidad e inmediatez.

Artículo 198. El Tribunal Municipal de lo Contencioso Administrativo estará dotado de autonomía de gestión para dictar sus resoluciones y estará a cargo de un juez de lo Contencioso Administrativo y será nombrado por el Cabildo con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, de entre los propuestos por el presidente municipal, en los términos del reglamento respectivo.

Son requisitos para ser juez de lo Contencioso Administrativo:

- i. Contar con título de licenciado en derecho o abogado;
- ii. No haber sido dirigente de algún partido político ni candidato a puesto de elección popular, en los tres años inmediatos anteriores;

¹⁷ Constitución Política del Estado de Yucatán, disponible en: www.congresoyucatan.gob.mx [consultada el 18 de febrero de 2013].

¹⁸ *Id.*

iii. No haber sido condenado por delito doloso que amerite sanción privativa de libertad;

iv. No ser ministro de culto religioso, y

v. No desempeñar cargo similar en otro municipio.

Durarán en su encargo tres años, pudiendo ser ratificados hasta por un periodo igual y sólo serán removidos por causa grave, calificada por el Cabildo.

Artículo 199. Las autoridades municipales están obligadas a acatar las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal, y en caso de incumplimiento inexcusable, se solicitará al Cabildo la destitución inmediata del funcionario.¹⁹

De existir un tribunal de lo contencioso administrativo municipal en cada municipio yucateco, sumarían un total de 106 órganos jurisdiccionales.²⁰

E) *Guanajuato*

Finalmente, en Guanajuato la justicia administrativa municipal data de 1997, al haberse contemplado en el título décimo, capítulos primero –que de hecho se intitulaba “De la justicia municipal”–, segundo y tercero de la Ley Orgánica Municipal (vigente en ese entonces), el *recurso de inconformidad*, competencia de los *juzgados municipales*. Originalmente la naturaleza de esta novedosa justicia fue controvertida, pues se depositó en juzgadores administrativos instructores y resolutores de contiendas entre la administración pública y los gobernados, mediante un “recurso de inconformidad”, pero además la norma secundaria facultaba a esos jueces para calificar las conductas infractoras de los reglamentos municipales, así como para imponer sanciones en ejercicio de dicha facultad delegada por los presidentes municipales (*cfr.* el artículo 216, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato [en adelante, LOM] de 1997, antes de la reforma de 1999).²¹

Afortunadamente, con el pasar del tiempo y luego de una serie de reformas a la LOM de 1997 (1999, 2001, 2007 y 2008), de una adición a la Constitución Política local –acaecida en 2008–, y de una nueva LOM publicada en septiembre de 2012, la institución se fue depurando para consolidarse como una auténtica

¹⁹ Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, en www.congresoyucatan.gob.mx [consultada el 18 de febrero de 2013].

²⁰ Véase www.inegi.org.mx [consultada el 22 de febrero de 2013].

²¹ Para mayores referencias sobre el tema de la justicia administrativa municipal en Guanajuato consúltese CERVANTES FLORES, MIGUEL ÁNGEL. *Historia de la justicia administrativa municipal en Guanajuato*, Prólogo de Teresita Rendón Huerta Barrera, Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato-Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, 2005.

función jurisdiccional municipal especializada en materias administrativa y fiscal, tramitadora de un proceso administrativo.

El marco jurídico vigente que rige a la justicia administrativa municipal en Guanajuato es el siguiente (el resaltado no es de origen):

Artículo 117. A los ayuntamientos compete:

[...]

xvii. Las demás facultades y obligaciones que le señale la Ley.

La justicia administrativa en los municipios del estado se impartirá a través de un órgano jurisdiccional administrativo de control de legalidad en los municipios, dotado de autonomía para dictar sus fallos; y cuya actuación se sujetará a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. La competencia, funcionamiento e integración de dicho órgano jurisdiccional se establecerán en la Ley Orgánica Municipal.

[...] ²²

TÍTULO DÉCIMO

CAPÍTULO I

DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

Impartición de justicia administrativa

Artículo 241. *La justicia administrativa en los municipios del estado de Guanajuato se imparte a través de los juzgados administrativos municipales, conforme a las disposiciones del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el estado y los municipios de Guanajuato.*

En cada municipio existirá al menos un Juzgado Administrativo Municipal con el personal y los recursos materiales y presupuestales adecuados y necesarios para el ejercicio de su función, en los términos del presente título.

Asociación y coordinación en materia de justicia administrativa

Artículo 242. Dos o más municipios podrán asociarse y coordinarse entre sí, para crear un Juzgado Administrativo Regional, cuya jurisdicción abarcará al territorio de los municipios que acuerden su creación. En el convenio respectivo los municipios podrán acordar la creación de una Unidad de la Defensoría de Oficio Regional en materia administrativa municipal, la que ejercerá sus funciones en la misma jurisdicción de aquél.

En el convenio de asociación y coordinación cuyo objeto sea el señalado en el párrafo anterior, los municipios que pretendan asociarse y coordinarse deberán estipular, además de lo dispuesto en el título quinto, capítulo v de esta Ley, lo siguiente:

[...]

²² Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en www.congresogto.gob.mx [consultada el 2 de marzo de 2013].

Medios de impugnación

Artículo 243. Los actos y resoluciones administrativas dictadas por el ayuntamiento, podrán ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo cuando afecten intereses de los particulares.

Los actos y resoluciones administrativas dictadas por el presidente municipal y por las dependencias y entidades de la administración pública municipal podrán ser impugnados optativamente ante los juzgados administrativos municipales o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando afecten intereses de los particulares. Ejercida la acción ante cualquiera de ellos, no se podrá impugnar ante el otro el mismo acto.

Las resoluciones de los juzgados administrativos municipales que pongan fin al proceso administrativo podrán ser impugnados por las partes, mediante el recurso de revisión ante las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

CAPÍTULO II

DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES

Juzgados administrativos municipales

Artículo 244. *Los juzgados administrativos municipales son depositarios de la función jurisdiccional del municipio, están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, así como de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones, siendo órganos de control de legalidad que tienen a su cargo dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la administración pública municipal y los gobernados. Su relación jurídica se establecerá directamente con el ayuntamiento. El presidente municipal sólo podrá ejecutar sobre estos órganos jurisdiccionales municipales, los acuerdos e instrucciones que apruebe el ayuntamiento.*

La actuación de los juzgados administrativos municipales se sujetará a los principios de legalidad, publicidad, audiencia e igualdad.

Integración de los juzgados administrativos municipales

Artículo 245. Los juzgados administrativos municipales se integran, como mínimo, de la siguiente manera:

- i. Con un juez administrativo municipal;
- ii. Con un secretario de estudio y cuenta;
- iii. Con un actuario; y
- iv. Con el personal administrativo que autorice el presupuesto de egresos municipal.

Las ausencias del juez administrativo municipal hasta por quince días, serán suplidas por el secretario de estudio y cuenta. En el caso de ausencia mayor a quince días, el ayuntamiento designará un suplente.

Las ausencias del secretario de estudio y cuenta, así como las del actuario hasta por seis meses serán suplidas por la persona que designe el juez administrativo municipal.²³

El estado de Guanajuato, integrado por 46 municipios, sólo cuenta con aproximadamente 31 juzgados administrativos municipales.²⁴

4. Conclusiones

Primera. La décima reforma constitucional practicada al artículo 115 a fines de 1999, ante su amplitud en materia de medios de impugnación y de órganos competentes para conocer de las controversias suscitadas entre la administración pública municipal y los particulares, autoriza a las legislaturas locales a prever en las leyes regulatorias de sus municipios una variada gama de mecanismos, que va desde los tradicionales recursos administrativos, hasta los procesos ante una jurisdicción especializada municipal; afirmación que se ve robustecida además por la mención que el propio constituyente permanente hizo en la parte final del inciso *a* de la fracción II del citado precepto constitucional, consistente en que los medios de impugnación y sus instancias tramitadoras se sujetarán a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, pues dichos postulados no pueden encontrar mejor aplicación que en un contencioso administrativo municipal.

Segunda. Más del 80% de las entidades federativas de la república mexicana han optado por conservar los recursos administrativos como medios para controlar la legalidad de la actuación de sus administraciones públicas municipales, e incluso dotando a sus contenciosos administrativos estatales o a sus poderes judiciales de dicha facultad.

Tercera. Únicamente cinco entidades federativas han incursionado, con distinta intensidad, en la novedosa vía de la jurisdicción especializada para el tratamiento de las contiendas administrativas municipales: Baja California, Nuevo León, Durango, Yucatán y Guanajuato.

Cuarta. En Baja California y Nuevo León, si bien alude su marco normativo a órganos de lo contencioso o de justicia administrativa municipales, no existen auténticamente tribunales administrativos en este nivel de gobierno, porque tanto sus Constituciones políticas como sus leyes reguladoras de los municipios

²³ Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, disponible en: www.congresogto.gob.mx [consultada el 2 de marzo de 2013].

²⁴ Cfr. CERVANTES FLORES, MIGUEL ÁNGEL. *op. cit.*, p. 121.

imperan que éstos, *a través de reglamentos*, establezcan sus contenciosos administrativos, y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia por contradicción, ha sentado el siguiente criterio categórico:

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO. LOS artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción v, y 122, base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Congreso de la Unión, a las legislaturas locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, para crear tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos. De conformidad con esas normas supremas, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las legislaturas locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.

[...]²⁵

De hecho, basado en la tesis transcrita del más alto tribunal del país, el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, en tesis aislada, ha concluido respecto al Tribunal Unitario Contencioso Administrativo Municipal de Tijuana:

TRIBUNAL UNITARIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA. NO PUEDE CONSIDERARSE 'TRIBUNAL ADMINISTRATIVO' PARA LOS EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. Conforme a la jurisprudencia P./J. 26/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VII, abril de 1998, página 20, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean reclamables en amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las legislaturas locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y, c) Que su función sea la de dirimir conflictos suscitados entre la administración pública y los particulares. En congruencia con lo antes expuesto y del análisis de las disposiciones relativas de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, así como del Reglamento de Justicia para

²⁵ Tesis P./J. 26/98, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, abril de 1998, t. VII, p. 20; cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *IUS 2011. Jurisprudencia y tesis aisladas. Junio 1917-diciembre 2011*, versión DVD.

el Municipio de Tijuana, se concluye que el Tribunal Unitario Contencioso Administrativo Municipal de esa ciudad no tiene el carácter de ‘tribunal administrativo’ para efectos de la procedencia del amparo directo en contra de sus resoluciones, puesto que su creación, estructura y organización no están previstas en ley, sino en el citado reglamento expedido por el Ayuntamiento de Tijuana; además, en su integración y funcionamiento no es autónomo, ya que los jueces son designados por el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal; tampoco se encuentra garantizada la permanencia de los juzgadores municipales, dado que durarán en su encargo el tiempo que constitucionalmente permanezca el Ayuntamiento que los nombró, y pueden ser removidos en cualquier momento por causa grave a juicio del propio Ayuntamiento. En consecuencia, el amparo promovido contra los fallos definitivos dictados por dicho órgano municipal debe tramitarse en la vía indirecta ante el juez de distrito.²⁶

Quinta. Durango presenta un modelo de justicia administrativa municipal un poco más ajustado a las exigencias establecidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia P./J. 26/98, porque sus juzgados administrativos municipales se encuentran previstos, en lo general (básicamente la competencia material), en la Ley Orgánica del Municipio Libre correspondiente, aunque la misma Ley –artículo 103– hace una remisión al Bando de Policía y Gobierno, en el que se simplificará su estructura, competencia, funcionamiento, procedimiento y recursos.

Por otra parte, también es cuestionable el que los juzgados administrativos municipales duranguenses tengan competencia para conocer de infracciones y para aplicar las sanciones establecidas en el Bando, los reglamentos municipales y otras disposiciones cuya aplicación no competa a otra autoridad administrativa (*cfr.* artículo 102, fracciones I y III, de la Ley Orgánica del Municipio Libre), pues esa confusa e inconveniente situación ya se experimentó y fue superada en Guanajuato, al eliminarse una competencia parecida en nuestros otrora jueces municipales, lo cual sirvió para aclarar la naturaleza jurídica de nuestra justicia administrativa municipal.

Sexta. Los tribunales de lo contencioso administrativo municipales o tribunales municipales de lo contencioso administrativo de Yucatán prácticamente conforman un auténtico sistema de tribunales administrativos en el nivel básico de gobierno, porque su estructura, competencia y funcionamiento se regulan en la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán; no obstante, existe una pequeña observación en cuanto a su regulación: que en la ley en cita se refiere que tramitan un recurso de revisión contra las actuaciones de las

²⁶ Tesis xv.4o.2 A, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, diciembre de 2004, t. xx, p. 1470; *idem*.

autoridades municipales, cuando debió decirse con toda propiedad, que conocen de un proceso administrativo.

Finalmente, otro cuestionamiento que se puede hacer a la justicia administrativa municipal yucateca es que en el último párrafo del artículo 198 de la referida Ley de Gobierno de los Municipios se establezca que los jueces de lo contencioso administrativo podrán ser “[...] removidos por causa grave, calificada por el Cabildo”, lo cual coloca en estado de vulnerabilidad su autonomía, al quedar al arbitrio del cuerpo colegiado la determinación de gravedad de la causal de remoción, lo que constituye el empleo de un concepto jurídico indeterminado sumamente riesgoso en perjuicio de la función jurisdiccional.

Séptima. Guanajuato ofrece, al parecer hasta este momento, el modelo más acorde al texto constitucional en materia de contencioso administrativo municipal, porque la estructura y competencia de sus juzgados administrativos municipales, así como las normas garantizadoras de la autonomía de sus jueces, se encuentran previstas en una ley expedida por la legislatura local —la LOM—; por lo que respecta al proceso administrativo que se tramita ante ellos, éste es regulado por otra ley del Congreso del estado: el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Para concluir, es importante destacar que la autonomía e inamovilidad de los jueces administrativos municipales guanajuatenses se encuentra garantizada plenamente por las leyes, ya que para destituirlos deben incurrir en alguna de las faltas graves contempladas en la LOM (artículo 250) o en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios (*cf.* los artículos 250 y 252, correlacionados con el artículo 126 de la LOM). ■